

# Bolivia: Hacia una recuperación económica resiliente y sostenible en tiempos post COVID-19

Liliana Castilleja-Vargas

Departamento de países del  
Grupo Andino (CAN)

DOCUMENTO PARA  
DISCUSIÓN N°  
IDB-DP-00797

# Bolivia: Hacia una recuperación económica resiliente y sostenible en tiempos post COVID-19

Liliana Castilleja-Vargas

CAN/CBO

Septiembre 2020

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Liliana Castilleja-Vargas, [lilianac@iadb.org](mailto:lilianac@iadb.org)

# **Bolivia: Hacia una recuperación económica resiliente y sostenible en tiempos post COVID-19**

Liliana Castilleja-Vargas<sup>1</sup>

(Septiembre de 2020)

## **Resumen**

Ante la crisis sanitaria de la COVID-19 y la crisis económica asociada, Bolivia enfrenta múltiples desafíos con pocos precedentes en la historia del país en términos de su magnitud y complejidad. Por un lado, la pandemia ha puesto en evidencia la alta exposición y vulnerabilidad del país a diversos shocks. Por otro, presenta una oportunidad para consolidar a Bolivia mediante cambios económicos, sociales e institucionales profundos que coadyuven a un crecimiento de mediano plazo sólido, inclusivo y sostenible al cambio climático. Los desafíos de desarrollo que enfrenta Bolivia ante el shock de la COVID-19 se analizan en tres dimensiones: macro-fiscal, productiva-empresarial y social, y dan cuenta de los riesgos potenciales que se enfrentan en la coyuntura actual en términos de contracción económica, detrimento del tejido productivo y bienestar social. Para enfrentarlos con éxito, superar la crisis y lograr una recuperación económica resiliente y sostenible en tiempos post COVID-19, se presentan recomendaciones específicas de corto y de mediano plazo. Las primeras, con un enfoque en superar la situación de emergencia por la pandemia y la recesión económica. Las segundas, con un enfoque más estructural para lograr una recuperación económica posterior a la COVID-19 que sea resiliente y sostenible, basada en la mayor productividad, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. Estas propuestas son propositivas y buscan promover el diálogo de políticas de forma proactiva y constructiva.

**Códigos JEL:** E6, F4, H12, I1, I3, L25, O1, Q5

**Palabras clave:** Bolivia, pandemia, COVID-19, recuperación económica, post COVID-19, resiliencia, sostenibilidad, sector fiscal, sector productivo, desarrollo social, pobreza, clase media, productividad, infraestructura, inclusión.

---

<sup>1</sup> La autora es Economista Especialista Senior del Departamento de Países del Grupo Andino (CAN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El presente documento es una iniciativa conjunta de la Vicepresidencia de Países (VPC) y la Vicepresidencia de Sectores (VPS) y tuvo el apoyo de la Gerencia de CAN y la Representación del BID en Bolivia. Este trabajo estuvo bajo la supervisión de Osmel Manzano, Asesor Económico Regional de CAN, y contó con la asistencia de investigación de Luis F. Laura (CAN/COF). Asimismo, se ha enriquecido con las valiosas contribuciones de los siguientes especialistas del BID: Sergio Ballón (INE/ENE), Luis Buscarons (SCL/SPH), Thierry Delaunay (INE/WSA), Eirivelthon Lima (CSD/RND), Christian Lunstedt (CAN/CBO), Cristina Mecerreyes (INE/WSA), Luis Miranda (CSD/RND), Adela Moreda (CSD/RND), Rafael Poveda (INE/TSP), Verónica Tejerina (SCL/GDI) y Manuel Urquidi (SCL/LMK). A todos ellos, un agradecimiento especial por su apoyo para incorporar su amplia experiencia técnica y conocimiento especializado en sus áreas de competencia. Por último, reconocemos los valiosos comentarios a la versión preliminar de esta nota realizados por los economistas Luis Carlos Gemio, George Gray y Carlos Gustavo Machicado, cuyas orientaciones ayudaron a refinar el análisis.

# Índice

<b>Introducción .....</b>	<b>6</b>
<b>1. La pandemia de la COVID-19 en Bolivia .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Evolución de la pandemia.....</b>	<b>7</b>
<b>1.2 Medidas adoptadas por el gobierno .....</b>	<b>9</b>
<b>2. Exposición y vulnerabilidades ante el shock de la COVID-19 .....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Shock externo .....</b>	<b>11</b>
<b>2.2 Shock doméstico .....</b>	<b>15</b>
<b>3. Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 .....</b>	<b>20</b>
<b>3.1 Sector macro-fiscal.....</b>	<b>21</b>
<b>3.2 Sector productivo-empresarial .....</b>	<b>25</b>
<b>4. Desafíos de desarrollo social y de migración .....</b>	<b>29</b>
<b>4.1 Sector social.....</b>	<b>29</b>
<b>4.2 Migración.....</b>	<b>33</b>
<b>5. Recomendaciones por área estratégica para el corto y el mediano plazo .....</b>	<b>35</b>
<b>5.1 Sector energía .....</b>	<b>36</b>
<b>5.2 Transporte .....</b>	<b>39</b>
<b>5.3 Agua y saneamiento .....</b>	<b>43</b>
<b>5.4 Gestión del riesgo de desastres, cambio climático y desarrollo sostenible.....</b>	<b>47</b>
<b>5.5 Turismo.....</b>	<b>50</b>
<b>5.6 Mercado laboral y protección social.....</b>	<b>53</b>
<b>5.7 Salud.....</b>	<b>57</b>
<b>5.8 Educación.....</b>	<b>61</b>
<b>5.9 Género y diversidad.....</b>	<b>64</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>69</b>

## Introducción

Ante la crisis sanitaria de la COVID-19 y la crisis económica asociada, Bolivia enfrenta **múltiples desafíos con pocos precedentes en términos de su magnitud y complejidad** frente al riesgo potencial del detrimento de su base productiva y la posible pérdida de los logros socioeconómicos alcanzados en las últimas décadas. La pandemia, asimismo, ha puesto en evidencia la alta exposición y vulnerabilidad del país ante diversos shocks. Por el otro frente, presenta **una oportunidad extraordinaria para consolidar** a Bolivia mediante cambios económicos, sociales e institucionales profundos que coadyuven a un **crecimiento de mediano plazo sólido, inclusivo y sostenible al cambio climático**. Para ello, es crucial evitar enfocarse solo en superar la urgencia y en una recuperación rápida en el corto plazo. En su lugar, Bolivia podría **consolidarse con productividad, inclusión y sostenibilidad ambiental**. Para ello, es necesario contar con políticas públicas muy bien diseñadas, de modo de impulsar la eficiencia en el uso de los insumos de producción, los estados de bienestar de la población, y la descarbonización de la economía. Todo esto con un enfoque preventivo para crear resiliencia de largo plazo ante posibles futuros shocks económicos y climáticos.

Considerando todo lo mencionado, el país requiere una estrategia integral para amortiguar una serie de shocks simultáneos (sanitario, externo, doméstico, de oferta y de demanda) que se enfrentan ante el shock de la COVID-19, de un impacto como nunca antes se había tenido en la historia de Bolivia, y cuyas consecuencias exceden la aguda contracción económica estimada para 2020 en función de los riesgos potenciales de una lenta recuperación y las posibles secuelas negativas sobre los agregados macroeconómicos, y las condiciones sociales y de bienestar de la población.

El objetivo de esta nota es propiciar el diálogo productivo y cercano entre los responsables de las políticas públicas, el sector privado, la academia y la sociedad civil en Bolivia, sobre los desafíos y oportunidades que presenta la coyuntura actual para enfrentar con éxito la crisis sanitaria y económica. Este trabajo analítico pone sobre la mesa propuestas específicas de corto y de mediano plazo para impulsar en Bolivia una recuperación económica sostenible en tiempos post COVID-19. Las medidas de corto plazo están enfocadas en amortiguar el impacto negativo para superar la emergencia, mientras que las propuestas de mediano plazo tienen un enfoque estructural, y en muchos casos plantean reformas pendientes. Ambos tipos de propuestas sugieren aprovechar la coyuntura desafiante como una oportunidad extraordinaria para transformar al país, logrando una recuperación resiliente y sostenible en tiempos post COVID-19. En ambos casos, las propuestas son propositivas y de ninguna manera pretenden ser prescriptivas ni exhaustivas. Cabe mencionar que esta nota no incluye un análisis político ni de la conflictividad social actual del país, pues el tema ameritaría un análisis profundo y extenso que escapa del alcance de la presente nota.

En la primera sección se describen la **evolución de la pandemia** en el país y las medidas adoptadas por las autoridades para contenerla y amortiguar su impacto económico y social. La segunda sección presenta un **diagnóstico** de la situación que enfrenta Bolivia ante este shock, y los factores atenuantes detrás de su alta exposición y vulnerabilidad, con detalles de la dimensión del **shock externo y doméstico**. Este diagnóstico aspira a ser útil para informar las decisiones de políticas, al dimensionar la profundidad del potencial impacto negativo de la crisis sanitaria y económica de la COVID-19, y para entender cómo las condiciones de Bolivia antes de la pandemia determinan el margen de maniobra para enfrentar este shock adverso. Las secciones tercera y cuarta, también como parte del diagnóstico, dan cuenta de los **desafíos de desarrollo** que Bolivia enfrenta en tiempos de la COVID-19, agrupándolos en tres dimensiones: **macro-fiscales, productivos-empresariales y sociales, incluida la migración**. En estas secciones se explica porque más allá de las urgencias inmediatas hay desafíos estructurales pendientes, pero que, ante la preocupante

coyuntura y los riesgos potenciales en términos de contracción económica, y destrucción del tejido productivo y social, se hace necesario enfrentarlos para superar la crisis de manera sólida. Teniendo claro el problema, su potencial magnitud y sus consecuencias, la quinta y última sección presenta **recomendaciones específicas de corto y de mediano plazo** para lograr una **recuperación económica posterior a la COVID-19 que sea resiliente y sostenible**, dando prioridad a aspectos cruciales como productividad, inclusión, creación de empleos de calidad y sostenibilidad ambiental, entre otros.

Las propuestas destacan la oportunidad extraordinaria que esta coyuntura ofrece para transformar al país ante la conjunción simultánea de los retos que emergen ante esta crisis casi sin precedentes y las nuevas posibilidades que se abren en el nuevo contexto post COVID-19, además de lograr una recuperación resiliente y sostenible en el mediano plazo. Las **agendas de corto y mediano plazo están entrelazadas**, por lo que es crucial que sean aplicadas en paralelo.

## 1. La pandemia de la COVID-19 en Bolivia

### 1.1 Evolución de la pandemia

En Bolivia, los primeros casos de COVID-19 se dieron a conocer entre el 10 y el 12 de marzo de 2020<sup>2</sup> y para el 1 de septiembre el país ya superaba la barrera de los 117.000 casos confirmados (1.019 por cada 100.000 habitantes) y las 5.000 muertes (44 muertes por cada 100.000 habitantes).<sup>3</sup> Las proyecciones de institutos internacionales reconocidos indican que el pico de la curva de contagios sería entre agosto y septiembre próximos.<sup>4</sup> Al respecto, existen varias iniciativas para el monitoreo y las proyecciones de la COVID-19 en el mundo que también incluyen datos para Bolivia.<sup>5</sup> Por su parte, las proyecciones oficiales indican que el país alcanzará el pico más alto de la pandemia del coronavirus entre los 130.000 y los 150.000 casos durante las dos primeras semanas de septiembre, aunque no se descarta una explosión de contagios producto de las movilizaciones acontecidas entre el 28 de julio y 15 de agosto.<sup>6</sup>

Un análisis de Birbuet y López (2020)<sup>7</sup> muestra que las cuarentenas estrictas aplicadas al inicio de la pandemia en el país lograron disminuir la velocidad de contagio desde un Ro de 6 a un Ro de 2,4,<sup>8</sup> postergando el pico de la curva en casi 100 días y retardando la fecha de saturación del sistema de salud en

---

<sup>2</sup> Uno en Oruro y otro en Santa Cruz.

<sup>3</sup> En base a <https://www.covidvisualizer.com/> y cálculos de SPH del BID usando datos del CDC Europeo

<sup>4</sup> El Instituto de Métricas y Evaluación de la Salud de la Universidad de Washington estima que el pico de la pandemia en Bolivia será el 11 de agosto, con 22.077 casos diarios (incluyendo aquellos no testeados), en línea con el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), que estima que esa fecha será el 17 de agosto, con 22.032 casos (véase [https://covid19.healthdata.org/bolivia-\(plurinational-state-of\)](https://covid19.healthdata.org/bolivia-(plurinational-state-of)), y <https://www.covidanalytics.io/projections>, respectivamente). Por su parte, el Centro de Análisis Global de Enfermedades Infecciosas del Imperial College London calcula que la cima de contagios será el 28 de septiembre, con 731.113 casos (<https://covid19sim.org/v2.20200731/?place=Bolivia>).

<sup>5</sup> Para una lista, véase Luo (2020).

<sup>6</sup> Véase <https://www.opinion.com.bo/articulo/pais/preven-septiembre-bolivia-llegue-150-mil-casos-pico-pandemia/20200816222713782657.html>

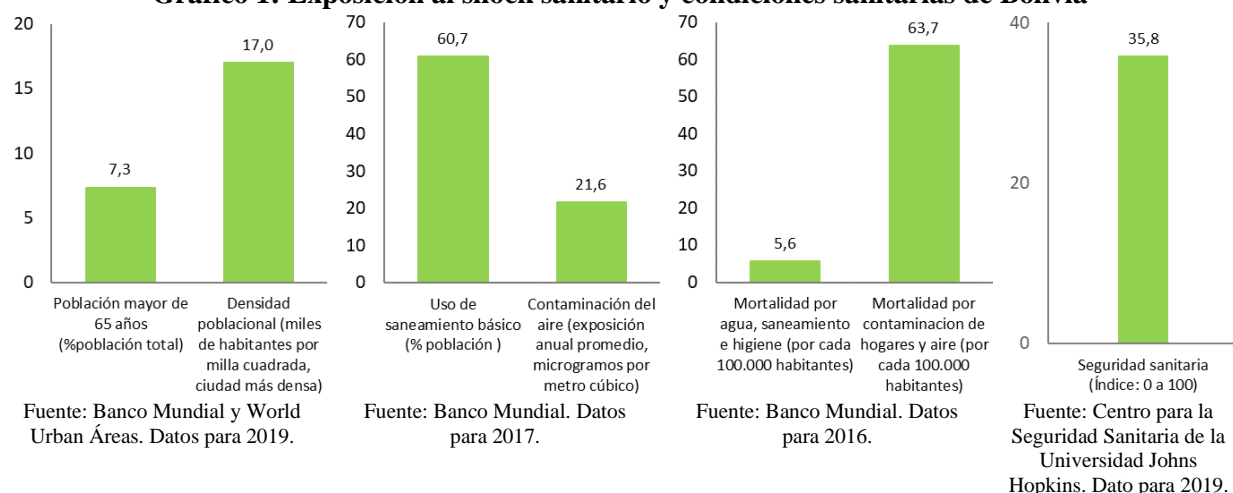
<sup>7</sup> Véase Birbuet y López (2020). El análisis considera las tres semanas anteriores y la tres posteriores a la declaración de cuarentena nacional.

<sup>8</sup> El Ro es el parámetro del número de reproducción básica definido como el número de casos secundarios generados por un individuo infectado en una población susceptible de contraer la enfermedad. Si Ro se mantenía constante en 6 durante el ciclo completo de la epidemia, se hubiese alcanzado el pico de la curva de contagio el día 87, es decir, el 26 de mayo de 2020, con el 28% de la población contagiada.

casi un mes.<sup>9</sup> En contraste, la relajación de medidas de bioseguridad por parte de la población a partir de la adopción de las cuarentenas dinámicas, y las movilizaciones masivas suscitadas en agosto (protestas, marchas, bloqueos de caminos y otras manifestaciones) podrían tener el efecto contrario y acelerar la velocidad de contagio.<sup>10</sup>

Según estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS), antes de la pandemia Bolivia presentaba un déficit de camas en hospitales, así como un déficit de médicos y especialistas.<sup>11</sup> Asimismo, las condiciones sanitarias preexistentes implicaban cierto grado de exposición al shock sanitario (véase el gráfico 1). Cuando comenzó la pandemia, los hospitales del país no contaban con suficientes respiradores, ni equipos de bioseguridad para personal médico ni otro personal en la primera línea, ni tampoco con suficientes camas de terapia intensiva, ni pruebas de laboratorio.<sup>12</sup> Dependiendo de la fuente (OMS, Johns Hopkins o compiladores como Ourworldindata.org), Bolivia se encuentra en los 15 o 20 últimos lugares, entre otros países, en una gama de indicadores relacionados con la pandemia (por ejemplo, número de tests, camas de hospital, unidades de terapia intensiva [UTI] y personal médico). Por su parte, según el índice de vulnerabilidad económica y social a la COVID-19 de Oxford Economics/Haver Analytics, Bolivia es el país más vulnerable entre una lista de 31 países emergentes, debido a la limitada capacidad del sistema de salud, una situación fiscal debilitada, y una alta dependencia del ciclo económico de las materias primas.<sup>13</sup>

**Gráfico 1: Exposición al shock sanitario y condiciones sanitarias de Bolivia**



<sup>9</sup> Bajo el nuevo escenario, sus proyecciones indican que el pico de la curva de contagios se alcanzaría el 1 de septiembre, con el 12% de la población boliviana infectada. Esto es el día 185 posterior al primer caso de COVID-19 en el país. Véanse detalles en Birbuet y López, *Ibid.*

<sup>10</sup> Las movilizaciones masivas surgieron a raíz del aplazamiento de las elecciones por parte del órgano electoral que anunció el 24 de julio de 2020 que la fecha de votación se postergaba al 18 de octubre, después de haberla aplazado antes del 3 de mayo al 6 de septiembre, debido a la emergencia sanitaria por la COVID-19.

<sup>11</sup> Bolivia tiene 16 médicos por cada 10.000 habitantes (dato de 2018, disponible en: [https://www.who.int/gho/health\\_workforce/physicians\\_density/en/](https://www.who.int/gho/health_workforce/physicians_density/en/)); 3,9 médicos especialistas por 10.000 habitantes (dato de 2012, disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/SH.MED.SAOP.P5>), y solo 11 camas por cada 10.000 habitantes (dato de 2014, disponible en: <https://apps.who.int/gho/data/node.country.country-BOL?lang=en>).

<sup>12</sup> Ante la pandemia, Bolivia presenta un déficit en unidades de terapia intensiva (UTI) y respiradores artificiales de UTI (véase las páginas web <https://www.la-razon.com/sociedad/2020/03/31/hospitales-camas-terapia-intensiva/> y <https://www.paginasiete.bo/sociedad/2020/4/4/bolivia-tiene-190-intensivistas-430-uti-38-de-lo-minimo-requerido-251726.html>).

<sup>13</sup> Oxford Economics (2020). El índice va del 1 al 10, donde 1 denota menor riesgo y 10 mayor riesgo. Bolivia obtiene un puntaje superior a 7.



## 1.2 Medidas adoptadas por el gobierno

Ante el riesgo inminente de la pandemia, las autoridades han tenido una respuesta anticipada y rápida, adoptando una serie de medidas para contener el contagio del virus, aminorar el impacto económico de la crisis sanitaria y lograr la contención generalizada en los agentes económicos, así como para mantener la estabilidad macroeconómica del país.

En cuanto a las medidas específicas adoptadas para la contención de la crisis sanitaria, estas comenzaron a aplicarse de forma gradual y progresiva a partir del 12 de marzo, cuando se declaró la suspensión de las labores educativas en todos los niveles. Eventualmente el 17 de marzo se declaró estado de emergencia sanitaria, la cuarentena parcial y el cierre total de fronteras. El 21 de marzo se declaró cuarentena total hasta el 4 de abril de 2020, para ampliarla hasta el 15 de abril y posteriormente hasta el 31 de mayo, esta última vez bajo un nuevo esquema denominado cuarentena dinámica. A partir del 1 de mayo hasta el 31 de mayo se adoptó un esquema de cuarentena condicionada y dinámica en base a un informe semanal de las condiciones de riesgo bajo tres categorías: alto, medio o moderado, para cada municipio a cargo del Ministerio de Salud.<sup>14</sup> A partir del 1 de junio hasta el 31 de junio, se adoptó la cuarentena dinámica y condicionada, delegando en los gobiernos departamentales y municipales la elaboración, ejecución e implementación de los planes de contingencia para mitigar el contagio y la propagación de la COVID-19. El 1 de septiembre Bolivia entro en la fase de post confinamiento.

El gobierno también ha adoptado **medidas fiscales** extraordinarias para mitigar el impacto de la crisis sanitaria y la contención generalizada. A la fecha de elaboración de esta nota, los recursos anunciados ascienden a casi US\$700 millones. Las medidas incluyen desde mayores gastos en salud y paquetes de asistencia a las familias para proveerlas de liquidez en el corto plazo mediante bonos sociales y otras transferencias monetarias, hasta descuentos en el pago de servicios básicos, moratorias en obligaciones bancarias, y créditos para que las empresas sigan funcionando y pagando salarios, entre otras más. Además de ganar tiempo para aumentar la capacidad del sistema de salud, las medidas buscan mantener la actividad económica, prevenir potenciales problemas de solvencia de los agentes económicos, y mantener la estabilidad macroeconómica del país.

Asimismo, se han adoptado **medidas de política monetaria y financieras** de entre las que sobresale la inyección de liquidez del Banco Central de Bolivia (BCB) al sistema financiero por Bs/ 3.476 millones (US\$500 millones) para garantizar su estabilidad ante el contexto de la pandemia.<sup>15</sup> A lo anterior se suman las medidas de apoyo a las empresas para que sigan funcionando y generando trabajo, y para que puedan continuar pagando salarios. A la fecha de elaboración de esta nota, las medidas monetarias y financieras de apoyo anunciadas ante la pandemia superan los US\$5.300 millones. Los detalles se pueden apreciar en el cuadro 1.

Al respecto, los bajos niveles de inflación y la desdolarización de la economía permitirían mantener una política monetaria expansiva a través de la inyección de liquidez y tasas de interés bajas para apuntalar el crédito y la actividad económica. En 2019, la inflación se mantuvo acotada y en niveles por debajo de la

---

<sup>14</sup> Según la evaluación de los Servicios Departamentales de Salud (SEDES), cada semana se presentará un informe de riesgo de los municipios para que estos se enmarquen en las tres categorías (riesgo moderado, medio o alto) que dictamina el nuevo periodo de confinamiento (cuarentena dinámica). Los municipios catalogados con riesgo moderado pueden restablecer el trabajo en el sector público y privado por 8 horas, el transporte público y privado, salidas los sábados y domingos, además de una reducida prohibición de circulación de 19h00 a 05h00. Los municipios con riesgo moderado se enmarcarán en estas mismas disposiciones, aunque con una jornada laboral de 6 horas, transporte vehicular para traslados de trabajadores y un horario de circulación menos laxo de 17h00 a 05h00.

<sup>15</sup> En detalle, el BCB compró bonos de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las cuales a su vez colocarán estos recursos en las distintas entidades financieras para otorgar créditos a la ciudadanía, en especial a los pequeños, medianos y micro productores para que la economía siga en movimiento pese a la cuarentena total.

meta del 3,5% establecida por el BCB, cerrando en un 1,5%. Cabe señalar que los niveles bajos de inflación antes de la pandemia se deben en parte a la ausencia de shocks de oferta (por ejemplo, sequías), pero también a que la política de tipo de cambio fijo que se adoptó desde noviembre de 2011 ha contenido el efecto de la inflación importada, aunque esto ha resultado en una apreciación real de la moneda local.

Cuadro 1: Estímulos macroeconómicos anunciados hasta julio 2020 ante la crisis COVID-19	
Fiscales (US\$700 millones)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Bono Familia.</b> Se otorgan Bs/ 500 (US\$72) por cada hijo estudiante que curse pre-kínder, kínder, primaria y secundaria. Inversión de Bs/ 1.600 millones (<b>US\$230 millones</b>).</li> <li>• <b>Bono Universal.</b> Se otorgan Bs/ 400 (US\$57) para todos los que no reciben los bonos antes aprobados, ni ningún salario público ni privado. Inversión de Bs/ 2.000 millones (<b>US\$287 millones</b>).</li> <li>• <b>Bono Canasta Familiar</b> (Bs/ 400) (US\$57) para adultos mayores que únicamente perciben la Renta Dignidad, madres que cobran el Bono Juana Azurduy y personas con discapacidad. Inversión de Bs/ 480 millones (<b>US\$69 millones</b>).</li> <li>• <b>Reducción temporal del pago de servicios básicos.</b> Inversión de Bs/ 780 millones (<b>US\$112 millones</b>).</li> </ul>	
Monetarias & financieras (US\$5.300 millones)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Préstamo de emergencia del BCB al Ejecutivo.</b> En marzo, el Banco Central de Bolivia (BCB) otorgó un préstamo de emergencia por Bs/ 7.000 millones (<b>US\$1.000 millones</b>) al Poder Ejecutivo, como parte del Programa Financiero 2020 firmado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el Ministerio de Planificación del Desarrollo y el BCB. Estos recursos se destinarán a combatir la pandemia del coronavirus en el país.<sup>a</sup> Este crédito se ha financiado con emisión monetaria, por lo que las RIN no se han usado para este propósito.</li> <li>• <b>Inyección de liquidez.</b> En marzo 2020, el BCB compró bonos públicos a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), con el compromiso que estas a su vez inyecten Bs/ 3.476 millones (<b>US\$500 millones</b>) al sistema financiero, garantizado de esta forma su estabilidad y liquidez ante posibles efectos del coronavirus. En julio de 2020, el BCB anunció la reducción de la tasa de los encajes legales en moneda local y extranjera para inyectar Bs/ 4.000 millones (<b>US\$574 millones</b>) al sistema financiero, de tal modo que estos recursos se orienten a créditos concesionales destinados a la compra de productos nacionales y al pago de servicios de origen boliviano.</li> <li>• <b>Diferimiento en el pago de los créditos en el sistema financiero (capital e intereses).</b> En abril se anunció el diferimiento automático del pago de las amortizaciones de crédito a capital e intereses, y otro tipo de gravámenes del sistema crediticio nacional, hasta mayo. En mayo se anunció la extensión del plazo hasta septiembre de 2020 pero únicamente para montos menores a Bs/ 1 millón (aproximadamente US\$145.000) y con la excepción de los asalariados. El 25 de agosto, se promulgó una ley para extender el diferimiento de pago de créditos bancarios de forma generalizada hasta el 31 de diciembre de 2020. Inicialmente se había calculado que este apoyo alcanzaría el orden de Bs/ 3.000 millones (<b>US\$430 millones</b>), pero ante las extensiones subsecuentes se prevé que subirá considerablemente.</li> <li>• <b>Programa Especial de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.</b> En abril se anunció este programa de créditos destinados a precautar el empleo en las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme), con recursos de hasta Bs/ 1.500 millones (<b>US\$215 millones</b>), a un plazo de 5 años, con hasta 1 año de gracia y tasas de interés anuales máximas respectivas para micro, pequeña y mediana empresas de 11,5%, 7% y 6%.</li> <li>• <b>Plan de Emergencia de Apoyo al Empleo y Estabilidad Laboral.</b> En abril se anunció este programa de créditos destinados al pago de sueldos y salarios de empresas legalmente constituidas, a fin de evitar los despidos, con recursos por Bs/ 2.000 millones (<b>US\$288 millones</b>).</li> <li>• <b>Plan Nacional de Reactivación del Empleo.</b> En junio se anunció este plan para dinamizar obras de inversión pública y apoyar a sectores intensivos en mano de obra, empresas formales y vivienda, con un presupuesto inicial de Bs/ 16.000 millones (<b>US\$2.295 millones</b>).</li> <li>• <b>Programa Crédito 1, 2, 3.</b> Con la liquidez que ha inyectado el BCB, en julio se anunció este programa de créditos, con el objetivo de reactivar el aparato productivo, a una tasa de interés de solo 3%, para unas 700.000 microempresas. El programa permitirá a las personas naturales acceder a un crédito desde Bs/ 1.000 hasta Bs/ 64.000 y, en el caso de las empresas o microempresas, hasta Bs/ 350.000. Hay hasta Bs/ 3.500 millones (<b>US\$500 millones</b>) disponibles para estos créditos.</li> </ul>	
<p><sup>a</sup> El BCB está autorizado a conceder préstamos al Ejecutivo por lo dispuesto en el Artículo 22 inciso A de la Ley 1670, que responde a la Emergencia Sanitaria derivada de la COVID-19 y cuyo único propósito es evitar el luto de la familia boliviana, sin importar el costo que el Estado deba asumir. Véase la página <a href="https://www.bcb.gob.bo/webdocs/files_noticias/CP%2014%20COVID-19%20VERSION%20FINAL.pdf">https://www.bcb.gob.bo/webdocs/files_noticias/CP%2014%20COVID-19%20VERSION%20FINAL.pdf</a>.</p>	

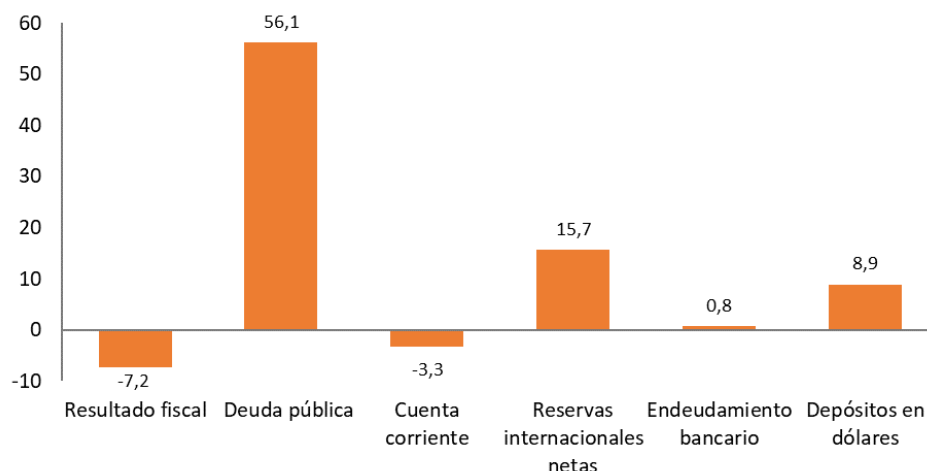
## 2. Exposición y vulnerabilidades ante el shock de la COVID-19

### 2.1 Shock externo

Bolivia es una economía pequeña y abierta, cuyo ciclo económico exhibe una alta correlación con el precio del petróleo debido a su limitada diversificación productiva y exportadora altamente concentrada en materias primas (hidrocarburos y minerales).<sup>16</sup> Asimismo, el país está débilmente integrado en los eslabones intermedios de las cadenas globales de valor.<sup>17</sup>

Como plantean [Manzano y Saboin \(2020\)](#), la crisis derivada de la pandemia de la COVID-19 comprende diversas dimensiones, como la macroeconómica, la sanitaria y la doméstica, donde los países enfrentan vulnerabilidades en distintos frentes. Esta crisis tendrá impacto en la economía de Bolivia tanto por el frente externo como por el doméstico. En el frente externo, el shock de la COVID-19 tendrá consecuencias mediante el comercio internacional y el canal financiero. En general, el grado de exposición y las fuentes de vulnerabilidad de cada país al shock externo dependen de las condiciones iniciales de cada economía (véase el gráfico 2). A su vez, la intensidad de este shock depende de la capacidad de absorción que tenga el país en base a la flexibilidad en el marco de sus políticas macroeconómicas, y el grado en que permita amortiguar caídas en la actividad resultantes de shocks externos y de otros factores idiosincrásicos, así como de la magnitud de sus *buffers* de liquidez externa (Díaz-Cassou, Carrillo-Maldonado y Moreno, 2020).

**Gráfico 2: Condiciones macroeconómicas iniciales de Bolivia en 2019 (porcentaje del PIB)**



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Banco Central de Bolivia (BCB) y Banco Mundial.

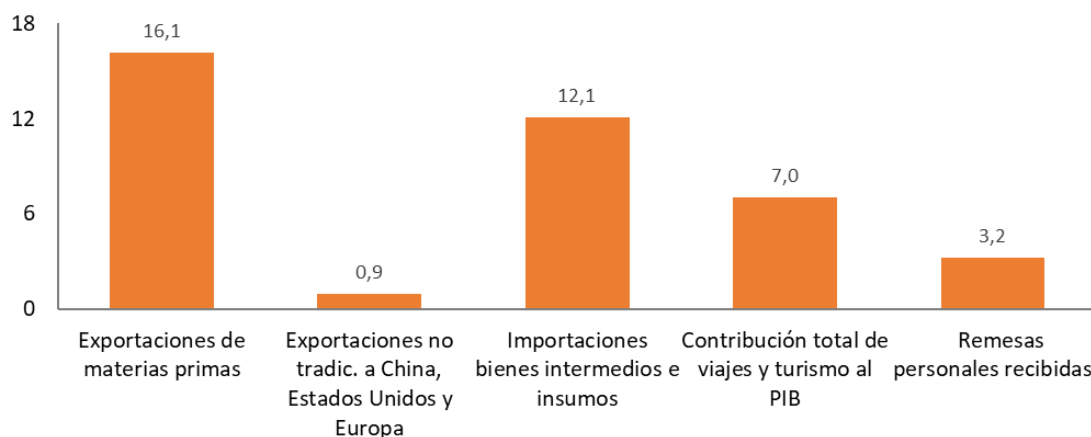
<sup>16</sup> A la fecha, el 82% del valor total de las exportaciones corresponde a materias primas. En específico se trata de seis productos: gas natural, zinc, oro, soya, plata y estaño. El índice de Herfindahl-Hirschman por producto para Bolivia es 0,22, denotando un alto grado de concentración de sus exportaciones. Las exportaciones industrializadas o con un cierto grado de sofisticación representan solo el 5,4% del total (cálculos propios con datos de ONU-Comtrade). Por su parte, Bolivia ocupa el puesto 108 en el índice de complejidad económica producido (<https://oec.world/en/rankings/country/eci/>), de una lista de 138 países lo cual sugiere un significativo rezago.

<sup>17</sup> Bolivia adolece de una débil integración a las cadenas industriales globales de valor, en las que solo participa en sus extremos, es decir, ya sea como oferente de materias primas, o bien como comprador de productos elaborados, pero no forma parte de ninguno de los eslabones intermedios.

En el caso de Bolivia, antes de la pandemia la economía se encontraba muy expuesta a un shock externo en el **comercio internacional** y a la caída abrupta en precios y volúmenes de los productos primarios, dada la alta concentración de estos productos en su canasta exportadora (véase el gráfico 3). Los menores precios del petróleo implican para Bolivia un deterioro en sus términos de intercambio, con un impacto negativo en la balanza comercial.<sup>18</sup>

Asimismo, vía el **canal financiero**, el shock externo podría derivar en dificultades para cubrir los requerimientos de financiamiento del país. Las perspectivas de los flujos de financiamiento oficiales son inciertas, mientras que, en términos prácticos, los mercados internacionales estarían cerrados a una emisión soberana.<sup>19</sup> En 2019, Bolivia recibió transferencias corrientes vía remesas de trabajadores que alcanzaron el 3,2% del producto interno bruto (PIB), y que ante la desaceleración mundial y la pandemia podrían reducirse significativamente. Por otro lado, si bien el riesgo de que se produzca una interrupción súbita (*sudden stop*) está determinado por las condiciones iniciales en las que la economía entró a la pandemia, y en el caso de Bolivia dicho riesgo es relativamente bajo, por varias razones. En primer lugar, Bolivia no es una economía integrada a los mercados de capitales internacionales, por lo que los flujos de capital hacia el país son pocos y no tan volátiles. En segundo lugar, dado el tamaño de la economía boliviana, no se requerirá mucho financiamiento externo para cubrir los requerimientos necesarios. En tercer y último lugar, Bolivia ha accedido a financiamiento en condiciones concesionales, por lo que gran parte de su deuda es a largo plazo y con tasas de interés bajas, lo que reduce la presión por el servicio de la deuda en el mediano plazo.

**Gráfico 3: Exposición al shock externo de Bolivia en 2019 (porcentaje del PIB)**



Fuente: INE, BCB y Banco Mundial.

Antes de entrar a la pandemia, la calificación crediticia de la deuda soberana de Bolivia, la cual refleja su capacidad de acceder a los mercados, ya se encontraba en grado especulativo por parte de las tres principales calificadoras de riesgo.<sup>20</sup> Asimismo, en línea con la tendencia en la región, el EMBI de Bolivia, que refleja

<sup>18</sup> El FMI estima que los términos de intercambio de Bolivia se deteriorarán en 12,7% para fines de 2020 (FMI, 2020a).

<sup>19</sup> En los últimos tres años, las emisiones soberanas habían generado más de US\$1.000 millones en recursos en moneda extranjera (FMI, *Ibíd.*).

<sup>20</sup> En efecto, antes de la pandemia, los riesgos macro y políticos habían pesado sobre la calificación de la deuda pública de manera que los *ratings* de la deuda soberana de las tres principales calificadoras de riesgo comenzaron a ajustar a la baja las calificaciones. El 21 de noviembre, Fitch bajó la calificación crediticia de la deuda de largo plazo de Bolivia denominada en moneda extranjera

el diferencial de riesgo soberano sobre los bonos del tesoro de Estados Unidos ha ido en aumento.<sup>21</sup> Por otro lado, cabe mencionar que Bolivia tiene la ventaja de que sus obligaciones externas soberanas son principalmente concesionales y a largo plazo (FMI, 2020a).

En el caso del esquema cambiario, su régimen de **tipo de cambio** fijo impide que este se pueda utilizar como mecanismo de absorción de fluctuaciones externas, de manera que el BCB dispone de un limitado espacio para adoptar una posición acomodaticia,<sup>22</sup> de manera que la economía tiende a verse más afectada por cambios en las condiciones globales (Carrillo-Maldonado y Díaz-Cassou, 2019). Al respecto, el tipo de cambio ha permanecido fijo desde noviembre de 2011 (US\$1 = Bs/ 6,96). Por un lado, esta política cambiaria ha sido clave para mantener la estabilidad macroeconómica en tiempos de alta incertidumbre, como el momento actual ante la pandemia de la COVID-19. Asimismo, ha sido efectiva para reducir los niveles de dolarización apoyando el proceso de “bolivianización”, así como para mantener la inflación acotada en niveles bajos. Como contrapeso, esto ha derivado en la pérdida de competitividad y la apreciación de la moneda local.

A lo anterior se suma el limitado **espacio fiscal** con el que contaban las autoridades antes de la pandemia, arrastrando un déficit fiscal desde 2014 que fue aumentando cada año consecutivamente hasta alcanzar un pico del 8,1% en 2018 para después caer, cerrando en un 7,2% del PIB en 2019.<sup>23</sup> Esta situación ha sido el resultado de la enorme expansión del gasto público durante el periodo de bonanza, y del mayor peso que el sector público ha adquirido en la economía, donde la inversión pública representó alrededor del 13% del PIB en 2019.<sup>24</sup> En lo que respecta a los **buffers de liquidez externa**, Bolivia ha ido reduciendo su *stock* de reservas internacionales (RIN) desde un pico de aproximadamente un 50% del PIB hasta el 15% del PIB actualmente.<sup>25</sup>

Usando un modelo auto-regresivo condicionado, [Díaz-Cassou, Carrillo-Maldonado y Moreno \(2020\)](#)<sup>26</sup> estiman el impacto del shock externo para los países andinos en varios agregados macroeconómicos y bajo dos posibles escenarios de shock, uno moderado y otro extremo.<sup>27</sup> Sus estimaciones incluyen una serie de

---

desde BB- a B+ manteniendo la perspectiva negativa. La calificador Fitch basó esta decisión en los riesgos macroeconómicos que se habrían intensificado por la escalada en la inestabilidad política y social en el país desde las elecciones de octubre de 2019. El 10 de marzo, Moody's rebajó la calificación de la deuda soberana de B1 a Ba3. Esta calificadora basó su decisión en el desgaste de reservas fiscales y de divisas del país en los últimos años. Por su parte, el 17 de abril S&P ajustó la calificación crediticia del país de BB- con perspectiva negativa a B+ con perspectiva estable. S&P argumentó una erosión de los amortiguadores externos como consecuencia de la pandemia y la rebaja en los precios internacionales de las materias primas.

<sup>21</sup> Primero de forma gradual desde la última semana de febrero, cuando maduraba el temor con respecto al riesgo que genera la COVID-19 sobre el crecimiento de la economía mundial, y después de forma acelerada desde la segunda semana de marzo, cuando empezaron a registrarse los primeros casos de contagio en la región.

<sup>22</sup> A diferencia de países con regímenes de tipo de cambio flexibles, que cuentan con un margen de maniobra mucho más amplio.

<sup>23</sup> El déficit global del sector público no financiero (SPNF) en 2019 fue del -7,2% del PIB, y se explica por un déficit del -6,9% en el gobierno general y del -0,3% en el caso de las empresas públicas. Si se desglosa por ítems, la reducción del déficit en el gobierno general se explica a través de menores pagos de salarios y compra de bienes y servicios en diciembre, a lo cual hay que agregar una menor inversión pública en noviembre y diciembre. Para las empresas públicas, la reducción del gasto tuvo lugar en noviembre y diciembre, con el mayor recorte en el gasto de capital, seguido de las adquisiciones de bienes y servicios. Los datos provienen del Ministerio de Economía y Finanzas y del BCB.

<sup>24</sup> Véanse detalles en Jemio (2019) y Machicado (2010).

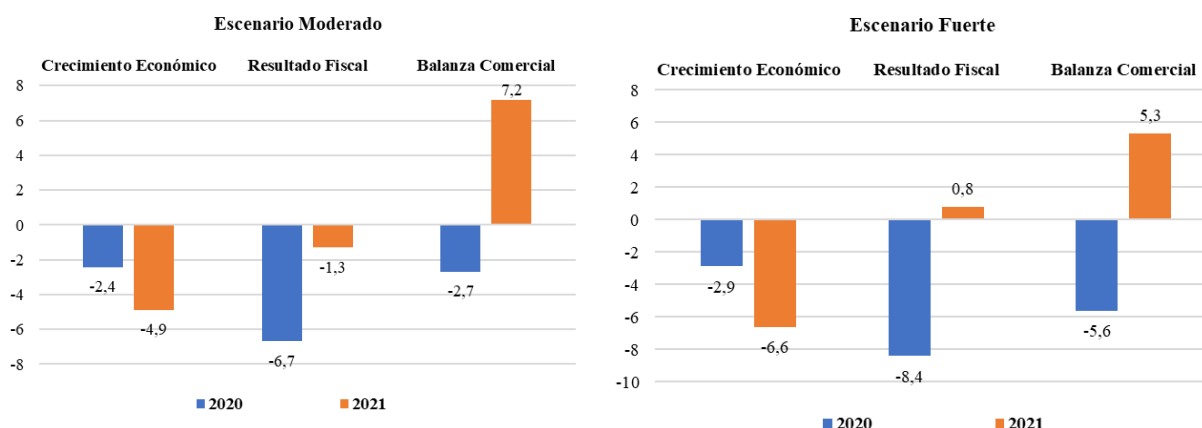
<sup>25</sup> Los movimientos en la cotización de las materias primas y en los flujos de capitales antes descritos han presionado a las monedas de la región hacia su depreciación. Los países que tienen más reservas internacionales cuentan con mayor espacio de maniobra para contener fluctuaciones abruptas en sus monedas.

<sup>26</sup> Díaz-Cassou, Carrillo-Maldonado y Moreno (2020). El VAR es condicionado en el sentido de que captura la interrelación entre las variables internacionales de manera que permite que los distintos shocks externos se superpongan y retroalimenten entre sí. Las estimaciones econométricas abarcan el periodo desde el año 2000 hasta la fecha y usan de base las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) para 2020 y 2021 (FMI, 2020b). El modelo es estimado con máxima verosimilitud (véase Lütkepohl, 2005).

<sup>27</sup> Bajo el escenario del shock moderado, la pandemia es controlada y erradicada en el segundo semestre de 2020, y los esfuerzos de contención del virus se van retirando gradualmente. Bajo el escenario de shock fuerte, se asume que las medidas de contención

variables que determinan la mayor o menor capacidad de absorción de los shocks<sup>28</sup>. Los resultados indican que el shock se sentirá con mayor intensidad en aquellos países que tienen un marco macroeconómico con menor capacidad de absorción. En el caso específico de Bolivia, las estimaciones econométricas sugieren que el shock externo derivado de la COVID-19 tendrá un efecto pronunciado sobre la actividad económica, así como también traerá un deterioro importante en el balance fiscal y la balanza comercial. Cabe recordar que estas estimaciones solo capturan la dimensión externa del shock de la COVID-19, por lo que no consideran el efecto del shock doméstico, por ejemplo, en el caso de las medidas de contención generalizada y paralización de los sistemas productivos.

**Gráfico 4: Impacto del shock externo en crecimiento, resultado fiscal y balanza comercial**



Fuente: Elaboración propia con datos de Latinfocus, FMI (*WEO*) y fuentes nacionales.  
 Nota: Diferencia entre la proyección de Latinfocus (diciembre de 2019) vs. Proyección del VAR estimado.

Una manera de presentar la intensidad del shock externo es comparando la tasa de crecimiento anual que el mercado anticipaba para 2020 y 2021 antes de la pandemia (i.e., en diciembre de 2019) con la que proyecta este modelo (véase el gráfico 4). De acuerdo con estas estimaciones, ante su marco de políticas macroeconómicas relativamente más rígido, Bolivia sacrificaría entre 2,4-2,9 puntos porcentuales en 2020 y 4,9-6,6 puntos porcentuales de crecimiento en 2021. Asimismo, la posición fiscal de Bolivia se vería deteriorada a consecuencia del shock externo, cuyo déficit del año 2020 aumentaría entre 6,7-8,4 puntos porcentuales del PIB. Dado que, antes de la pandemia el mercado ya anticipaba un déficit de más del 7% del PIB para 2020, ello llevaría a un déficit de entre un 13% y un 15% del PIB. En cambio, para 2021, las proyecciones anticipan una relativa mejoría en la posición fiscal boliviana. Por último, las proyecciones apuntan al deterioro de la balanza comercial de Bolivia en 2020, la cual caería entre 2,7-5,6 puntos porcentuales. Este efecto se revertiría en 2021, año para el que se proyecta una mejoría sustancial en el

de la propagación de la COVID-19 se mantienen por un 50% más de tiempo que en el escenario de shock moderado. Bajo este escenario se endurecen las condiciones financieras, con un aumento de 25 puntos básicos en los diferenciales soberanos de economías emergentes, un aumento de las primas de riesgo corporativas en economías emergentes (+75 puntos básicos) y avanzadas (+50 puntos básicos), resultando en una mayor caída en la cotización internacional de las materias primas de exportación.

<sup>28</sup> Las variables domésticas son el tipo de cambio real, la balanza comercial, las reservas internacionales, el déficit fiscal, el índice de precios al consumidor (IPC) y el producto interno bruto (PIB) real. Por su parte, las variables internacionales se toman como exógenas y se incluye la tasa de interés efectiva real de la Reserva Federal de Estados Unidos (FED), el PIB real de Estados Unidos, la Unión Europea y China (bloques que en su conjunto capturan más del 80% de la demanda global), el precio del petróleo WTI, el Índice de alimentos y bebidas (*non-oil commodities*), y el Índice de las acciones de las empresas más grandes de los países desarrollados (MXWO).



saldo de la balanza comercial boliviana. Por otro lado, no hay que perder de vista el riesgo de que el shock externo de la caída en exportaciones del gas (volumen y valor) sea muy difícil de recuperar, a no ser que se descubra algún *commodity* en el corto plazo que lo reemplace (por ejemplo, el litio).

## 2.2 Shock doméstico

En cuanto al shock de la COVID-19 a nivel doméstico, la economía de Bolivia ya se encontraba en un periodo de desaceleración antes de entrar a la pandemia. Durante el reciente periodo de auge de las materias primas 2003-13, Bolivia creció a una tasa promedio de casi el 5%. El ciclo económico del país exhibe una alta correlación con el precio del petróleo (Ugarte y Bolívar, 2015). Además de la bonanza externa como factor importante detrás de ese dinamismo, Bolivia adoptó políticas en ese periodo que le permitieron aprovechar de mejor manera la coyuntura externa favorable. Destacan los contratos de venta de gas a Brasil<sup>29</sup> y Argentina<sup>30</sup> que permitieron la llegada de inversión extranjera directa (IED) a Bolivia en el sector hidrocarburífero, con una participación promedio del 41% del total de la IED entre 2000 y 2019.

Igualmente relevantes fueron los cinco programas de condonación de deuda externa pública, la Ley de Hidrocarburos de 2005,<sup>31</sup> y la nacionalización de los hidrocarburos de 2006.<sup>32</sup> Con respecto a los programas de condonación de la deuda, estos en total fueron cinco: Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), Iniciativa Reforzada para los PPME, Acuerdos del Club de París VII y VIII, e Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM). Entre 1998 y 2007 el saldo de deuda externa de Bolivia se redujo de US\$4.659 millones (55% del PIB) a US\$2.208 millones (17% del PIB). Los alivios por las iniciativas PPME totalizaron US\$2.532 millones, mientras que la IADM alcanzó una condonación total de US\$2.915 millones.<sup>33</sup>

Con el fin del ciclo de auge de las materias primas a partir de 2014, las tasas de crecimiento se ubicaron por debajo, creciendo en promedio un 4% en el periodo de 2014-19. En particular, después de crecer al 4,2% en 2018, una de las tasas más altas entre los países de la región, en 2019 la economía se desaceleró, al crecer

---

<sup>29</sup> El contrato de venta de gas a Brasil (Gas Supply Agreement, GSA) se suscribió en 1996 con adendas posteriores. En la segunda adenda (marzo 2000) se definió una vigencia hasta 2019. El precio de venta se basa en una fórmula que depende de los precios del petróleo. A partir de julio de 1999 se inició su suministro con un volumen de 8 millones de metros cúbicos por día (MMm3d). A partir de 2004 se estableció una cantidad mínima de 24 millones de metros cúbicos diarios (MMm3d) y un máximo de 30 MMm3d. En marzo de 2020, tras una prórroga al contrato de 90 días, se firmó la octava adenda, ampliando la vigencia hasta 2026, ajustando las cantidades mínima y máxima de venta respectivas de 14 MMm3d y 20 MMm3d.

<sup>30</sup> Por su parte, la venta de gas a Argentina a partir del denominado Contrato Marco se inició en 2007 con una exportación contractual de gas de 7,7 MMm3d y un precio también vinculado al petróleo. En 2010 se realizó su primera adenda estableciendo cantidades máximas y mínimas en función del periodo estacional (verano o invierno) con una cantidad contractual creciente año a año de 2 MMm3d promedio hasta 27,7 MMm3d en 2026, año en que finaliza dicho contrato.

<sup>31</sup> La Ley 3058 (17 de mayo de 2005) crea el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) con una alícuota correspondiente al 32% de la producción de gas natural y petróleo; asimismo, mantiene el 18% por concepto de regalías y participaciones. Este pago de regalías y participaciones se norma a través de la Ley de Hidrocarburos 1689 del 30 de abril de 1996 (<https://www.ypfb.gob.bo/es/component/phocadownload/category/12-leyes.html?download=53:ley-1689>).

<sup>32</sup> El Decreto Supremo 28701 (1 de mayo de 2006) denominado de Nacionalización de los Hidrocarburos establece que el Estado toma el control y la dirección de toda la cadena productiva, de comercialización e industrialización de los hidrocarburos en el país.

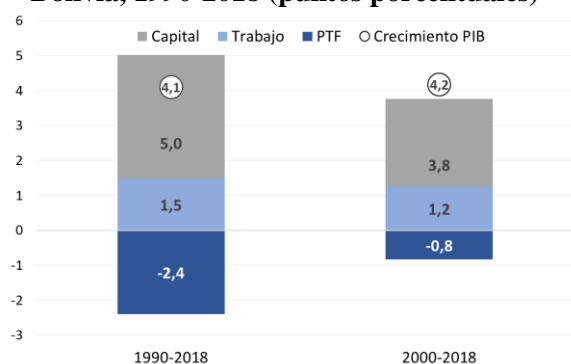
<sup>33</sup> En este periodo, a pesar de estas condonaciones de deuda, se contrajeron otras para solventar el déficit fiscal o la inversión pública. Véanse las páginas web <https://www.bcb.gob.bo/webdocs/publicacionesbcb/boletin-n166.pdf> [http://deudaexternapublica.bcb.gob.bo/uploads/doc\\_1-7-0\\_2840.pdf](http://deudaexternapublica.bcb.gob.bo/uploads/doc_1-7-0_2840.pdf) y <https://www.bcb.gob.bo/webdocs/2008/boletin%20informativo/boletin-n85.pdf>.

solo un 2,2% (INE) por debajo de su PIB potencial, debido al impacto económico negativo del conflicto político y social que se generó por el fallido proceso electoral de octubre de ese año.

Considerando la pandemia de la COVID-19 y la caída del precio del petróleo, las proyecciones de crecimiento para Bolivia al 2020 y 2021 disponibles al momento de elaboración de esta nota apuntan a una contracción económica significativa este año, con una recuperación al año siguiente. En el caso específico del Banco Mundial, se proyecta una caída de la actividad económica del -5,9% en 2020, seguida de una recuperación del 2,2% en 2021 (Banco Mundial, 2020b).<sup>34</sup> El FMI estima una caída del -2,9%, con un repunte en la actividad económica del 2,8%, respectivamente<sup>35</sup>. Por su parte, la CEPAL proyecta una recesión económica del -5.2% en 2020, sin dar una proyección para 2021. En cuanto a las proyecciones oficiales, el BCB estima que el PIB del país se contraerá en -6,2% en 2020, el nivel más bajo de la historia de Bolivia (BCB, 2020a), sin una proyección aun para 2021.

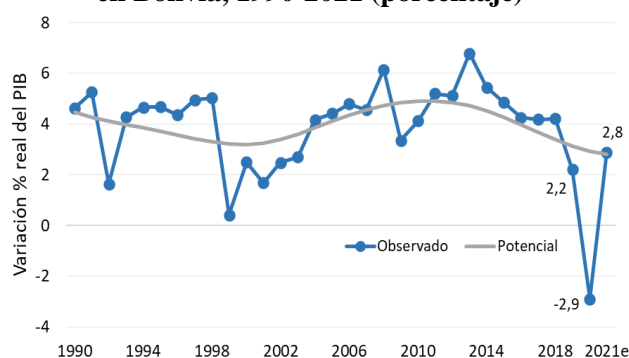
Por otra parte, Bolivia viene arrastrando el desafío de aumentar la contribución de la **productividad** al crecimiento. Históricamente, la contribución de la productividad total de los factores (PTF), es decir, la eficiencia con la que se utilizan los factores de producción (capital y trabajo) ha tenido una contribución negativa. Durante el periodo 1990-2018, la tasa de crecimiento promedió 4,1%, y la PTF aportó negativamente a este crecimiento con -2,4 puntos porcentuales. En el periodo más reciente, 2000-2018, la PTF continúa tendiendo una contribución negativa con -1,8 puntos porcentuales en el crecimiento promedio del 4,2% en ese periodo (véase el gráfico 5).<sup>36</sup> Antes de la pandemia, el crecimiento tendencial de Bolivia se estimaba entre 3,7% y 4,0%<sup>37</sup>, por debajo del alcanzado en el periodo de auge de materias primas (2002-2013) con un pico en 5% (véase el gráfico 6).

**Gráfico 5: Descomposición del crecimiento en Bolivia, 1990-2018 (puntos porcentuales)**



Fuente: Elaboración propia con datos del *Penn World Table V.9.0*.

**Gráfico 6: Crecimiento observado y tendencial en Bolivia, 1990-2021 (porcentaje)**



Fuente: Estimaciones propias con datos del INE y FMI (*WEO*, octubre de 2019). Nota: La tendencia se calcula utilizando el filtro HP (con  $\lambda=100$ , que se utiliza para series anuales).

<sup>34</sup> En abril pasado, este organismo internacional calculó una contracción de la economía de Bolivia del -3,4% en 2020 con una recuperación del 3,7% en 2021 (Banco Mundial, 2020a).

<sup>35</sup> FMI (2020a; 2010b). Esta proyección considera los efectos combinados del aumento de las necesidades relacionadas con la salud, las medidas adoptadas para contener la pandemia de la COVID-19, el deterioro de los términos de intercambio y las mayores restricciones financieras.

<sup>36</sup> Para un análisis alternativo y con más detalle sobre las variables fundamentales que explican la productividad total de los factores (PTF) en Bolivia, véase Machicado (2019; 2018) y Kehoe, Machicado y J. Peres-Cajías (2019).

<sup>37</sup> El PIB tendencial se calculó aplicando un filtro de Hodrick-Prescott a la serie observada del PIB a precios constantes entre 1989 y 2018, y las proyecciones del FMI entre 2019 y 2021, utilizando una  $\lambda$  igual a 100 que es lo recomendado para datos de carácter anual.



Un aspecto transversal y directamente relacionado con la productividad es la infraestructura con la que cuenta la economía y su calidad. Al respecto, el índice de desempeño logístico calculado por el Banco Mundial para Bolivia tuvo un avance menor al pasar de 2,08 en 2007 a 2,15 en 2018,<sup>38</sup> siendo que una buena infraestructura se asocia con un valor índice máximo de 5. Asimismo, de acuerdo con el Índice Global de Competitividad de 2019, la percepción de la calidad de la infraestructura en Bolivia es también relativamente baja, ya que asciende a 57 puntos en una escala donde el máximo es 100 (FEM, 2019a). Al respecto, un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) elaborado por [de la Cruz, Manzano y Loterszpil, 2020](#) para los países andinos da cuenta de cómo la inversión en infraestructura podría impulsar la economía en Bolivia.

Asimismo, la edición [Desarrollo en las Américas \(DIA\) 2020 del BID](#), dedicada a infraestructura, muestra cómo pequeñas mejoras en la eficiencia de los servicios podrían impulsar el crecimiento de manera significativa (véase Cavallo, Powell y Serebrisky, 2020). De acuerdo con este estudio, los servicios de agua y saneamiento, transporte y energía que son sostenibles, de calidad y asequibles también tienen un impacto considerable en la equidad y la inclusión. Según las estimaciones realizadas en el DIA 2020, por medio de la digitalización de los servicios de infraestructura (energía, agua y saneamiento, transporte y comunicaciones), sería posible lograr mejoras sustanciales de eficiencia a través del ahorro de costos y de la obtención de ganancias productivas. Lo anterior, a su vez, favorecería la ampliación de su oferta, mejoras en la gestión de la demanda por un uso más eficiente del servicio, y elevaría la calidad de los servicios prestados. En el caso de Bolivia, se calcula que la digitalización podría impulsar el crecimiento económico cerca de 9 puntos porcentuales en un horizonte de 10 años, es decir, casi un 1 punto porcentual adicional de crecimiento cada año. A su vez, la digitalización generaría un impulso inclusivo en el largo plazo, al aumentar el ingreso de los hogares pobres más que en el caso de los hogares ricos en 7,5 y 5,5 puntos porcentuales durante ese periodo, respectivamente.

Además de los impactos macroeconómicos, el shock de la COVID-19 va a tener importantes impactos productivos, distributivos y de empleo (estos dos últimos se tratan más adelante). Por el lado de los sectores productivos, se esperaría que los impactos sean diferenciados. Esto se debe a que algunos sectores son más vulnerables a este shock que otros a causa de su estructura de empleo, su nivel de informalidad y la productividad asociada, así como a su grado de orientación exportadora. Asimismo, ante la gradualidad con que los diferentes sectores retomarían operaciones, se podría esperar también un impacto heterogéneo. A su vez, el impacto de la disminución de la actividad económica sobre el empleo en los diferentes sectores no suele ser proporcional a la caída de la actividad económica en cada sector, ya que algunos ajustan más la demanda de mano de obra a los vaivenes de la economía que otros. Dicho todo esto, se podría esperar que la recuperación en el mediano plazo arroje sectores ganadores y perdedores dependiendo de su productividad y del empleo que generen.

A ese respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2020) estima que el 61% de la fuerza laboral a nivel mundial se encuentra en sectores con potencial mediano-alto o alto de sufrir impactos muy importantes provenientes de esta crisis. La mayor parte de los empleos en riesgo se encuentran en comercio al por mayor y al por menor, con el 23% del empleo mundial en riesgo, siendo la región de las Américas la que ostenta el mayor porcentaje de empleos en situación de riesgo (43,2% del total de empleo).<sup>39</sup> En Bolivia, más del 70% del empleo es generado por sectores que se estima resultarán más afectados por los impactos

---

<sup>38</sup> Véase el enlace <https://data.worldbank.org/indicator/LP.LPI.INFR.XQ>.

<sup>39</sup> Medio-alto: artes, entretenimiento y otros recreativos; transporte, almacenamiento y comunicaciones; alto: servicios alimentarios, hoteles, bienes raíces; negocios y actividades administrativas; manufactura, comercio al por mayor y al por menor y reparación de vehículos motores (OIT, 2020).

de la crisis: comercio, servicios, manufactura, construcción, restaurantes y alimentos, transporte y almacenamiento, y comunicaciones.

Por otro lado, una de las características distintivas de los países de América Latina y el Caribe (ALC) es la relación inversa que existe entre el peso del empleo sectorial y los niveles de productividad. Bolivia no es la excepción, pues los sectores con mayor participación en el empleo son los de menos productividad. En un extremo está la agricultura, que concentra el 27,7% del empleo total a la fecha, pero con la productividad más baja, estimada en Bs/ 3.815 (base 1990). En el otro extremo está el sector financiero, con una participación en el empleo de solo un 0,6%, pero con la productividad más alta, estimada en Bs/ 76.704 (base 1990).

Por otro lado, los sectores que se considera que serán los más afectados por el shock de la pandemia son también de más peso en la estructura del PIB en 2019. Por ejemplo, el sector de manufactura representaba el 17% del PIB de 2019, y el sector servicios en su conjunto (incluyendo la administración pública) tenía un peso del 21,2%. Por su parte, la agricultura tuvo una participación en el PIB del 12,8% ese año y la mayor incidencia en el crecimiento observado: un 2,4%, aportando 0,66 puntos porcentuales. Le han seguido la manufactura, con un peso de 16,7% y una incidencia en el crecimiento de 0,53 puntos porcentuales, y la administración pública, con un 10,4% y un 0,4%, respectivamente. Los detalles se pueden apreciar en el cuadro 2.

**Cuadro 2: Estructura del PIB real, empleo y productividad por sector productivo en Bolivia**

Sector	PIB real 2019			Empleo 2019*		Productividad
	PIB (millones de bolivianos de 1990)	Participación (porcentaje)	Incidencia (puntos porc.)	Empleados (núm.)	Participación (porcentaje)	Bolivianos de 1990
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	6.313	12,82	0,66	1.654.975	27,7	3.815
Comercio	3.866	7,85	0,27	1.032.851	17,3	3.743
Servicios comunales, sociales, personales y doméstico	1.850	3,76	0,14	705.326	11,8	2.623
Industria manufacturera	8.223	16,69	0,53	689.274	11,5	11.930
Construcción	1.983	4,03	0,08	465.050	7,8	4.264
Restaurantes y hoteles	1.213	2,46	0,11	456.818	7,7	2.655
Transporte y almacenamiento	4.412	8,96	0,09	414.468	6,9	10.644
Servicios prestados a las empresas y bienes inmuebles	3.484	7,07	0,28	225.231	3,8	15.469
Servicios de la administración pública	5.129	10,41	0,42	151.017	2,5	33.963
Gas y minería	4.468	9,07	-0,62	67.434	1,1	66.252
Comunicaciones	1.101	2,23	0,09	53.891	0,9	20.425
Establecimientos financieros y seguros	2.896	5,88	0,28	37.756	0,6	76.704
Electricidad, gas y agua	1.038	2,11	0,06	16.800	0,3	61.772

En la sección anterior, se menciona que tan solo el shock externo per se ya empujaría a Bolivia a una desaceleración, donde la economía perdería entre 2,4 y 2,9 puntos porcentuales de crecimiento. A esto se añade el shock doméstico de oferta y de demanda originado por las medidas de confinamiento generalizado para contener la pandemia, aún más recesivo que el shock externo. Al respecto, Banerjee et al. (2020) estiman los impactos económicos del shock de la COVID-19 para cada sector productivo en el corto plazo mediante un modelo de equilibrio general computable calibrado con las cuentas ambientales-económicas. Las estimaciones se obtuvieron a través de la Plataforma de Modelado Económico-Ambiental Integrada (IEEM) (Naciones Unidas et al., 2014). El modelo considera cuatro escenarios: i) caída de la demanda turística externa (TRST), ii) reducción del precio del petróleo (PET), iii) reducción de las exportaciones (EXP) y iv) reducción de la oferta efectiva de mano de obra simulada como caída de la productividad laboral (LPRD). Los impactos se obtienen comparando estos escenarios con un escenario base.

De acuerdo con estas estimaciones, la economía boliviana podría experimentar una recesión de -10,3%, con un extremo teórico de hasta -21,2% en 2020, dependiendo del escenario. Los sectores del petróleo, sus derivados y gas, construcción y productos minerales no metálicos mostrarían caídas de dos dígitos. Otros sectores también afectados serían transporte, comercio y otros servicios, con caídas de alrededor del 7% en 2020 (sectores señalados en rojo en el cuadro 3). Por otro lado, un grupo reducido de sectores lograría tasas positivas, como en el caso de agricultura, textil y cuero, administración pública, maquinaria y equipo, y metales (sectores destacados en azul en el cuadro 3). Poniendo en contexto estas proyecciones, la contracción de la economía de Bolivia en 2020 sería una de las más severas en comparación con el colapso sufrido en 1986, con una caída del PIB de -2,6%, y la crisis de 2002-03, cuando solo creció un 2,6% en promedio. Lo anterior pone en perspectiva la magnitud de la situación en el contexto actual y los desafíos hacia el futuro para lograr una reactivación post COVID-19.

En relación con los **sectores ganadores y perdedores** en el mediano plazo, la crisis presenta un importante desafío productivo para Bolivia, dado que sectores que podrían ser “ganadores”, como **la agricultura**, son de muy baja productividad. El sector agropecuario tiene un gran peso en la economía nacional. En 2019, la agricultura, la silvicultura, la caza y la pesca representaron el 13% del PIB y cerca de un 28% de la población económicamente activa (PEA) estaba en esos rubros. Cabe mencionar que el sector de la agricultura se ha visto favorecido por la Nueva Ley de Servicios Financieros (2013),<sup>40</sup> la cual promueve el crédito regulado en materia de tasas máximas y cuotas para el crédito productivo. Por otra parte, es un sector vulnerable al cambio climático y a la imposición de barreras y restricciones a la exportación.

Por otro lado, sectores como el de **hidrocarburos** presentan retos estructurales que van más allá de la coyuntura y del shock de la COVID-19. Esto es porque a futuro se prevé un cambio en los patrones de consumo de energía.<sup>41</sup> De hecho, los acuerdos derivados de la COP21 de París implican una reducción significativa del consumo de hidrocarburos. Lo anterior tendrá implicaciones en la producción de petróleo, sus exportaciones y los ingresos fiscales (Solano-Rodríguez et al., 2019). A su vez, en el caso de la minería, el manejo del agua se convierte en un tema crítico, de manera que la presión sobre los acuíferos de la región podría derivar en futuros conflictos relacionados con su uso entre la minería y otras actividades. Aun así, la caída de su consumo podría ampliar la ventana de oportunidades al hacer menos rentables los proyectos de energía no renovable en el caso del petróleo y el gas, y al reducir el uso del agua en el caso de la minería, acelerando las transiciones hacia otros sectores productivos más sostenibles con energía renovable.

<sup>40</sup> Ley N° 393 Ley de Servicios Financieros emitida el 21 de agosto de 2013.

<sup>41</sup> Véase, por ejemplo, Hepburn et al. (2020). Asimismo, consúltese <https://www.iea.org/topics/covid-19>.

**Cuadro 3: Proyección de crecimiento del PIB sectorial de Bolivia para 2020 (porcentaje)**

Escenario	BASE	TRST	PET	EXP	LPRD	Promedio PET, EXP, LPRD
<b>PIB</b>	4,3	3,1	-21,2	-9,2	-0,4	-10,3
<b>Petróleo y gas</b>	5,1	5,3	-7,6	-14,2	2,3	-29,3
<b>Construcción</b>	4,3	3,2	-46,5	-5,1	-2,8	-18,1
<b>Productos derivados del petróleo</b>	3,9	3,1	-1	-36,9	-0,6	-12,8
<b>Productos minerales no metálicos</b>	4,1	3,6	-21,5	-8,3	-2,5	-10,8
<b>Transporte</b>	4	1,4	-10,5	-10,3	-0,7	-7,2
<b>Comercio</b>	3,8	2,3	-9,5	-9,2	-1,8	-6,8
<b>Otros servicios</b>	4,4	3,2	-10	-9,5	-0,9	-6,8
<b>Electricidad, gas y agua</b>	3,9	2,8	-7,6	-10,4	-0,1	-6,0
<b>Restaurantes y hoteles</b>	4,3	-9,8	-7,6	-9,1	0,1	-5,5
<b>Minería</b>	4	4,5	7,7	-9,8	-11,7	-4,6
<b>Otras manufacturas</b>	4,1	0,5	-5,2	-5,2	-2,9	-4,4
<b>Silvicultura y pesca</b>	3,9	2,6	-5,4	-4,6	-2,1	-4,0
<b>Químicos</b>	3,6	4,1	7,9	-9,1	-4,9	-2,0
<b>Ganadería</b>	3,4	2,9	3,1	-6,6	0,2	-1,1
<b>Elaboración de alimentos y bebidas</b>	3,3	2,7	7,1	-7,8	0,1	-0,2
<b>Agricultura</b>	3	3,3	7,6	-6,9	0,3	0,3
<b>Textil y cuero</b>	3,6	-1	10,7	-5,9	-1,3	1,2
<b>Administración pública</b>	4,6	4,6	2,6	2,7	4,1	3,1
<b>Maquinarias y equipo</b>	2,9	7,7	41	-11,5	-19,8	3,2
<b>Metales básicos</b>	3,3	6,5	45,9	2,6	-36,2	4,1

Fuente: Banerjee et al. (2020).

### 3. Desafíos de desarrollo ante la COVID-19

Las secciones anteriores presentaron un diagnóstico que da cuenta de la magnitud casi sin precedentes de la situación que enfrenta Bolivia ante esta crisis sanitaria y económica y sus potencialmente devastadores efectos socioeconómicos. Ante la inminente recesión económica que se proyecta en 2020, la más profunda en la historia de Bolivia, sumada a la alta incertidumbre sobre qué tan prolongada puede ser esta crisis, los enormes desafíos de desarrollo que enfrenta el país son tanto coyunturales como estructurales y en muchos casos están entrelazados.

A continuación, se exponen estos desafíos en tres dimensiones: macro-fiscales, productivos-empresariales, y sociales, incluyendo el fenómeno de la migración. Para enfrentarlos con éxito, se requiere un tratamiento focalizado para el corto plazo y otro enfoque más estructural para el mediano plazo. El primero se enfoca en superar la situación de emergencia generada por la pandemia, así como la recesión económica. El segundo, con la perspectiva de aprovechar estos desafíos como oportunidades para transformar estructuralmente a Bolivia.

### 3.1 Sector macro-fiscal

Como se ha descrito en la sección previa, antes del shock de la pandemia el país se encontraba muy expuesto y vulnerable. Hay que considerar la situación fiscal que se venía arrastrando desde 2014, al finalizar el periodo de auge de las materias primas y al adoptarse una estrategia contracíclica basada en la mayor inversión pública, procurando resultados eficaces, pero aun sin consolidar eficiencia y productividad. A partir de ese año, la política fiscal ha mantenido un sesgo expansivo, mediante mayor inversión pública, a su vez asociada al aumento de las importaciones de capital. De este modo, a partir de 2015 se observan **déficits gemelos**, que se han ido ampliando hasta alcanzar en 2018 picos en el déficit fiscal del -8,1% del PIB,<sup>42</sup> y en la cuenta corriente del -4,7% del PIB.<sup>43</sup>

En 2019, se incurrió en un **déficit fiscal** por sexto año consecutivo, pero menor al año previo, del -7,2% del PIB, como resultado de la reducción del gasto corriente superfluo y no productivo en los últimos meses del año. Previo a la pandemia, el Plan Financiero 2020 establecía un menor déficit, con una meta del 6,6% del PIB para este año, y una reducción progresiva hacia el rango de -5,0% y -5,8% en 2021 y de entre -4,0% y -4,8% en 2022.<sup>44</sup> Por su parte, el FMI (2020b) proyectaba una reducción gradual del déficit, con -7,3% del PIB en 2020, para converger hasta el -3,9% en 2025, en base a una moderación de los niveles de inversión pública asociada a las empresas públicas y una reducción del gasto no prioritario. No obstante, ante la actual crisis sanitaria de la COVID-19, la prioridad de **corto plazo** del gobierno se volcó hacia la salud pública, postergando la reducción del déficit anunciada en el Plan Fiscal para una vez superada la crisis sanitaria.<sup>45</sup>

Respecto de la **deuda pública**, en años recientes, su tendencia ha sido al alza, pues ha pasado del 37% del PIB en 2013 al 58% en 2019. A esta última fecha, el 27% del PIB es deuda externa, un 15% deuda interna, y un 16% representa los créditos que el BCB concedió a las empresas públicas.<sup>46</sup> El principal acreedor multilateral del país es el BID, con el 30% del total de la deuda externa, mientras que China es el principal financiador bilateral, con un 9%. Cabe destacar que la deuda pública hasta ahora se encuentra diversificada, los plazos de deuda son amplios y las tasas moderadas. El FMI (2020b) proyecta un aumento de la deuda en 2020 a un nivel del 64,9% del PIB, la cual tendería a un nivel del 65,2% del PIB en 2025.<sup>47</sup>

Las **necesidades de financiamiento** estimadas para 2020 sin COVID-19 eran del orden del 9,5% del PIB (véase el gráfico 7). Es de esperarse que la adopción de medidas extraordinarias para atender la crisis sanitaria y económica incrementaran estos requerimientos. Para atender las necesidades de financiamiento extraordinarias derivadas de la crisis sanitaria, será necesario contar con mayor espacio fiscal. Entre las posibles opciones se incluyen una mayor reducción del gasto no prioritario y su reasignación eficiente, así

---

<sup>42</sup> En 2018, además de la fuerte inversión estatal, el pago de un segundo aguinaldo anunciado en el mes de octubre generó presión sobre el balance fiscal, pues se estima que habría representado aproximadamente 0,6 puntos porcentuales adicionales de déficit. Véase [http://www.cnibolivia.com/publ/205\\_revista-industria-no-29-1.pdf](http://www.cnibolivia.com/publ/205_revista-industria-no-29-1.pdf).

<sup>43</sup> A esta situación de déficit en el balance fiscal y la cuenta corriente se le denomina “déficits gemelos”. Estos déficits se han visto acentuados por un descenso en las exportaciones de gas natural a Argentina y Brasil, así como por descensos en los precios de los minerales y la soya.

<sup>44</sup> A su vez, las proyecciones del FMI también apuntan a una reducción del déficit fiscal a partir de 2019 para converger hacia el 5,3% del PIB en 2024, como resultado de los planes del gobierno de reducir la inversión pública (FMI, 2018).

<sup>45</sup> Frente a la pandemia de la COVID-19, el gobierno está adoptando medidas para contener la crisis sanitaria, y también para mitigar el impacto sobre la actividad económica, así como ganar tiempo para aumentar la capacidad del sistema de salud. Las medidas incluyen desde mayores gastos en salud hasta paquetes temporales de asistencia a las familias y empresas para proveerlas de liquidez durante el periodo de confinamiento obligatorio y estricto.

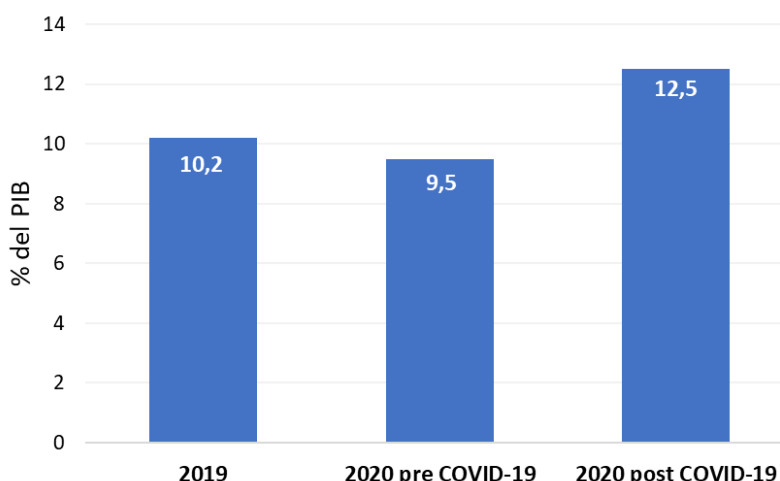
<sup>46</sup> Los datos consignados provienen de INE, BCB, MEFP, UDAPE.

<sup>47</sup> Incluye los préstamos del BCB al sector público no financiero (SPNF), que comprende al gobierno general (que abarca, a su vez, al Tesoro General de la Nación (TGN) y al gobierno central) más las Empresas Públicas Nacionales Estratégicas (EPNES) y otras empresas públicas.

como un mayor endeudamiento, ya sea con recursos domésticos o externos. Al respecto, el análisis de [Andrián, Deza y Hirs \(2020\)](#) sobre las finanzas públicas y la crisis por COVID-19 en los países andinos realiza estimaciones sobre su posible impacto en la deuda y las necesidades de financiamiento en los países de la región, considerando distintos escenarios de crecimiento y déficit, y una interrupción súbita de capitales.<sup>48</sup> En el caso de Bolivia, sus estimaciones indican que las necesidades brutas de financiamiento podrían llegar hasta el 12,5% en el escenario más adverso. Por su parte, la deuda podría aumentar entre 4,2 y 15,4 puntos porcentuales del PIB con respecto al nivel de 2019, según el escenario.

De todos modos, las condiciones fiscales de Bolivia antes de la pandemia han limitado la respuesta de las autoridades ante la emergencia sanitaria para estimular la demanda agregada.<sup>49</sup> Una vez controlado el shock inicial generado por la pandemia, será necesario realizar grandes esfuerzos para lograr un proceso de **consolidación fiscal** en los próximos años. Lo anterior será clave para la trayectoria futura de la calificación soberana. Del escenario que se observe en los años siguientes dependerán el tipo de ajuste y la estrategia macroeconómica necesarios. El plan de consolidación fiscal debería adaptarse a las condiciones que resulten incluyendo medidas de aumento de los ingresos y de racionalización de gastos no prioritarios, sobretasas solidarias temporales.

**Gráfico 7: Necesidades de financiamiento de Bolivia (porcentaje del PIB)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCB y el MEFP, y Andrián, Deza y Hirs (2020).

En ese sentido, las circunstancias pueden ser propicias para aprovechar los espacios de oportunidad para mejorar la eficiencia del gasto público, para racionalizar el gasto tributario y los subsidios generalizados (por ejemplo, a la energía), así como para reducir las exenciones en el segmento socioeconómico de altos ingresos.<sup>50</sup> Al existir un amplio espacio para mejorar la eficiencia de gasto público, el déficit fiscal podría

<sup>48</sup> Se aplica una combinación de 20 escenarios de crecimiento y 20 escenarios de déficits. Véanse detalles en Andrián, Deza y Hirs (2020).

<sup>49</sup> A la fecha, los recursos públicos anunciados hasta el 15 de abril para mitigar este shock alcanzaban aproximadamente un 3% del PIB. Esta cifra no representa el incremento del gasto o costo fiscal de las medidas sino los recursos reasignados y nuevos anunciados para combatir la pandemia. Dado que esta cifra se basa en los anuncios hechos en el país hasta la fecha que se indica (15 de abril de 2020), es posible que haya una subvaluación o sobrevaluación. Véanse más detalles en <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/politica-y-gestion-fiscal-durante-la-pandemia-y-la-post-pandemia-en-america-latina-y-el-caribe/>.

<sup>50</sup> Véase [https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/politica-y-gestion-fiscal-durante-la-pandemia-y-la-post-pandemia-en-america-latina-y-el-caribe/?j=372803&sfmc\\_sub=10181566&l=295\\_HTML&u=7580730&mid=100028582&jb=45](https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/politica-y-gestion-fiscal-durante-la-pandemia-y-la-post-pandemia-en-america-latina-y-el-caribe/?j=372803&sfmc_sub=10181566&l=295_HTML&u=7580730&mid=100028582&jb=45).



disminuirse mediante una optimización del gasto público que no representaría un impacto significativo sobre la actividad económica. En la edición [Desarrollo en las Américas \(DIA\) 2018 del BID](#), según la estimación de Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018), en Bolivia las ineficiencias técnicas, en el sentido de pérdidas por gasto ineficiente, vía adquisiciones, salarios, y subsidios y transferencias alcanzarían el 6,3% del PIB. Otro aspecto a favor es el nivel relativamente bajo de la deuda pública y su perfil favorable en el sentido de que está diversificada, con vencimientos a largo plazo y tasas relativamente bajas.<sup>51</sup> A su vez, la crisis actual presenta una oportunidad para consolidar la digitalización de la gestión fiscal y de los servicios tributarios, ante la tendencia de reducir el contacto físico en un mundo post COVID-19. Por otro lado, la falta de ejecución de un plan de consolidación fiscal en el mediano plazo podría poner en riesgo la sostenibilidad del esquema cambiario actual (FMI, 2020a).

Hacia el **mediano plazo**, se hace prioritario el diálogo para una reforma fiscal integral que incremente los ingresos a niveles consistentes con su propia capacidad tributaria. Las reformas fiscales deben ser diseñadas cuidadosamente para que no perjudiquen la frágil recuperación ni terminen siendo regresivas.<sup>52</sup> Finalmente, es vital la creación y el fortalecimiento de las instituciones fiscales a nivel macro (consejos fiscales independientes, fortalecimiento de las administraciones tributarias) y micro (mecanismos de gestión del gasto público y una unidad centralizada de calidad del gasto); esto para garantizar que el patrón de consolidación fiscal sea creíble y sostenible.

En cuanto a la **inflación**, esta se mantiene acotada y en niveles por debajo de la meta del 3,5% establecida por el BCB, habiendo cerrado 2019 en un 1,5%. El Plan Financiero 2020 establecía una meta de inflación del 3,4%. Los niveles bajos de inflación se deben en parte a la ausencia de shocks de oferta (por ejemplo, sequías), pero también a que la política de tipo de cambio fijo adoptada desde noviembre de 2011 ha contenido el efecto de la inflación importada, aunque a costa de una apreciación real de la moneda local. Los bajos niveles de inflación y la desdolarización de la economía le han permitido al BCB mantener una política monetaria expansiva a través de la inyección de liquidez y tasas de interés bajas para apuntalar el crédito y la actividad económica.

En el contexto de la pandemia, se ha optado por mantener la estabilidad del **tipo de cambio** por su importancia para la estabilidad macroeconómica y una baja inflación. No obstante, una vez superada la emergencia sanitaria, una transición gradual hacia una mayor flexibilidad del tipo de cambio a **mediano plazo** contribuiría a relajar las restricciones fiscales y a aliviar la presión sobre las reservas internacionales (FMI, *Ibíd*). Avanzar gradualmente hacia un tipo de cambio flexible coadyuvará a afrontar de mejor forma los shocks externos, como las devaluaciones de las monedas de los países vecinos. No obstante, para que el ajuste no resulte espurio, se requiere coherencia en la aplicación de la política fiscal y monetaria, y un ajuste acorde a los fundamentos internos del tipo de cambio real (Cuevas, Lemio y Oporto, 2019).

Ciertamente, existen riesgos si se flexibiliza el tipo de cambio, pero el riesgo es mayor si se mantiene fijo hasta que las reservas se agoten. La pandemia exacerbará las ya existentes presiones sobre esta variable al empeorar el saldo en la cuenta corriente (particularmente la caída de las exportaciones de gas), y en la ausencia de esfuerzos de política que frenen los desequilibrios de la economía.<sup>53</sup> Existen altos costos que se evitarían si se tuviese un tipo de cambio flexible, incluyendo la pérdida de competitividad, la caída de

---

<sup>51</sup> A diciembre 2019, la deuda presentaba una composición del 27% del PIB en deuda externa, 15% en deuda interna, y 16% como saldo de los créditos que el BCB concede a las empresas públicas. A la fecha, el principal acreedor multilateral del país es el BID, con el 30% del total de la deuda externa, mientras que China es el principal financiador bilateral con 9,3% del total de deuda. En cuanto a sus plazos de vencimiento, el 9% está contratada a 10 años, el 75% vence entre 11 y 30 años, y el restante 16% está a más de 30 años. Por último, el 20,4% son préstamos en condiciones concesionales (BCB, 2020b).

<sup>52</sup> Véase <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/en/ideas-for-better-taxation-after-covid-19-crisis/>.

<sup>53</sup> Informe reciente de Moody's. Véanse los detalles en [https://www.moodys.com/researchdocumentcontentpage.aspx?docid=PBC\\_1217253](https://www.moodys.com/researchdocumentcontentpage.aspx?docid=PBC_1217253).

las reservas internacionales netas y mayor endeudamiento. Con todo, una mayor flexibilización del tipo de cambio podría facilitar los esfuerzos para restaurar la competitividad y promover la diversificación, facilitar el proceso de ajuste fiscal y reducir el impacto negativo de futuros shocks externos. Por el contrario, para que sea sostenible en el mediano plazo, mantener el tipo de cambio fijo implicaría seguir dependiendo de la devaluación interna, lo que requeriría bajar o contener los salarios y comprimir la demanda.<sup>54</sup>

Por su parte, las **reservas internacionales**, a pesar de su descenso en los últimos años, en lo que va de 2020 se han mantenido estables, dando alivio a la política cambiaria. Asimismo, cabe resaltar que a la fecha presentan un nivel suficiente para cubrir las obligaciones externas de corto plazo. A abril de 2020, Bolivia contaba con RIN por US\$6.329 millones, aproximadamente un 15% del PIB, y 6 meses de importaciones. A su vez, los indicadores de liquidez internacional indican que las RIN se mantienen en niveles suficientes para cubrir las obligaciones de corto plazo denominadas en divisas.

Con todo, la situación macro-fiscal de Bolivia requiere una estrategia macroeconómica para hacer frente al desplome de 2020, así como a la lenta recuperación y las secuelas de esta recesión sobre los agregados macroeconómicos y sociales. Esta estrategia demanda medidas de corto y mediano plazo. Entre las primeras, destacan la creación de espacio fiscal para afrontar adecuadamente el proceso de recuperación y mantener la estabilidad macroeconómica. Una vez controlado el shock inicial generado por la pandemia de la COVID-19, en vistas de una agenda macro fiscal de mediano plazo, Bolivia podría empezar un plan de consolidación fiscal recobrando cierto espacio de maniobra pasada la emergencia sanitaria. Para lograrlo se pueden incluir algunas medidas en torno al aumento de ingresos fiscales y la racionalización de gastos no prioritarios.<sup>55</sup> En particular, hay un amplio espacio para mejorar la eficiencia del gasto público, por ejemplo, reduciendo gradualmente los gastos corrientes no prioritarios, así como mejorando su asignación sin mermar el gasto en capital productivo.<sup>56</sup> Por otra parte, hay oportunidades de mejoras importantes al reducir las ineficiencias técnicas en el gasto público, como en el caso de aquellas derivadas de filtraciones en el gasto social, o bien por los salarios más altos del sector público frente al sector privado, e ineficiencias en las compras públicas (Izquierdo, Pessino y Vuletin, *Op. Cit.*). A su vez, el fortalecimiento de las instituciones fiscales a nivel macro (por ejemplo, administraciones tributarias) y micro (por ejemplo, mecanismos de gestión del gasto público) son cruciales para garantizar que el patrón de consolidación fiscal sea creíble y sostenible.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> FMI, Bolivia - Consulta del Art. IV de 2018, Informe país No. 18/379, diciembre (Washington, D.C., FMI, 2018).

<sup>55</sup> Véase [https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/politica-y-gestion-fiscal-durante-la-pandemia-y-la-post-pandemia-en-america-latina-y-el-caribe/?j=372803&sfmc\\_sub=10181566&l=295\\_HTML&u=7580730&mid=100028582&jb=45](https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/politica-y-gestion-fiscal-durante-la-pandemia-y-la-post-pandemia-en-america-latina-y-el-caribe/?j=372803&sfmc_sub=10181566&l=295_HTML&u=7580730&mid=100028582&jb=45).

<sup>56</sup> Muestra de ello fue que, en los últimos meses de 2019 fue posible reducir el gasto corriente vía egresos superfluos y considerados como no productivos. Las autoridades redujeron estos rubros mediante la revisión de planillas, eliminando aquellas sin respaldo técnico, reduciendo las erogaciones superfluas, como las de comunicación y propaganda, pero priorizaron los pagos de salarios.

<sup>57</sup> Para una lista de opciones de política fiscal en la etapa de transición y recuperación post COVID-19 ver detalles en Andrian et al. *Op. Cit.*



## 3.2 Sector productivo-empresarial

En base al conteo más reciente, en Bolivia existen más de 890.000 microempresas, y 72.000 pequeñas y medianas empresas (pyme), que en conjunto conforman el 99,5% de la demográfica empresarial del país.<sup>58</sup> Las empresas micro y pequeñas emplean a la gran mayoría, con más del 70% de los trabajadores (Ruiz-Arranz y Deza, 2018). A pesar de su importancia económica y social, estas firmas se enfrentan a una serie de desafíos, que abarcan desde las restricciones de acceso al crédito y la baja productividad hasta aspectos como la falta de acceso a Internet y el hecho de no formar parte de una cadena de valor.

Antes del shock de la COVID-19, las empresas de Bolivia ya se encontraban estructuralmente menos preparadas para enfrentar shocks adversos, y menos aún de la magnitud actual ante la pandemia y de forma simultánea en la oferta y demanda. En tiempos de COVID-19, las firmas se encuentran envueltas en un escenario de interrupción total o parcial de sus flujos de producción y de reducción considerable de las ventas, pero con obligaciones laborales, tributarias y de funcionamiento básico que cumplir. Este escenario afectaría tanto a empresas grandes como medianas, pero sobre todo a las pequeñas y las microempresas. Esta situación podría dejar a las firmas en una situación de iliquidez o hasta de insolvencia, con el consecuente riesgo de llegar a una ruptura de la cadena de pagos. Un sondeo de opinión realizado sobre el impacto de la crisis de la COVID-19 en la industria boliviana da cuenta de que 9 de cada 10 empresas en el rubro disminuirán sus ventas este año a causa de la pandemia, el 75% enfrenta problemas para pagar los créditos bancarios contraídos antes de esta crisis, y el 9 de cada 10 enfrentarán problemas para pagar sus obligaciones tributarias.<sup>59</sup>

Por otra parte, según un estudio de [Beverinotti y Deza \(2020\)](#), el cierre de fronteras, la imposición de restricciones al comercio de ciertos bienes y las demoras logísticas en las aduanas, que dificultan el normal flujo de materias primas importadas, ha irrumpido en las cadenas de valor y de suministro. Al igual que las otras economías andinas, Bolivia es altamente dependiente de países afectados fuertemente por la COVID-19, tanto como destinos de sus exportaciones de materias primas como para la compra de insumos intermedios. Específicamente, Bolivia depende de Argentina y Brasil como mercados de destino de sus exportaciones. Por el lado de los insumos importados, las empresas de Bolivia dependen principalmente de las materias primas de origen doméstico; pero conforme aumenta el tamaño de la empresa se observa un incremento del peso de las materias primas importadas. Por sector económico, los sectores de maquinaria y equipo, petróleo y químicos y electrónicos son los que dependen más de los insumos importados (gráfico 8). Por tamaño de firma, en general se observa que las microempresas son las que están menos preparadas para enfrentar disrupciones a la producción.

En general, entre las distintas **fuentes de vulnerabilidad de las empresas** andinas, destaca su baja integración a cadenas de valor. Según información de las Encuestas Empresariales del Banco Mundial (WBES, por sus siglas en inglés), solo el 25% de las microempresas y el 35% de las firmas pequeñas proveen a empresas grandes, mientras que en el caso de las medianas este porcentaje es de solo el 41% y en las grandes asciende al 58%. Asimismo, al margen de su tamaño, existe una alta dependencia del financiamiento de proveedores y clientes. El financiamiento mediante clientes y proveedores es la tercera

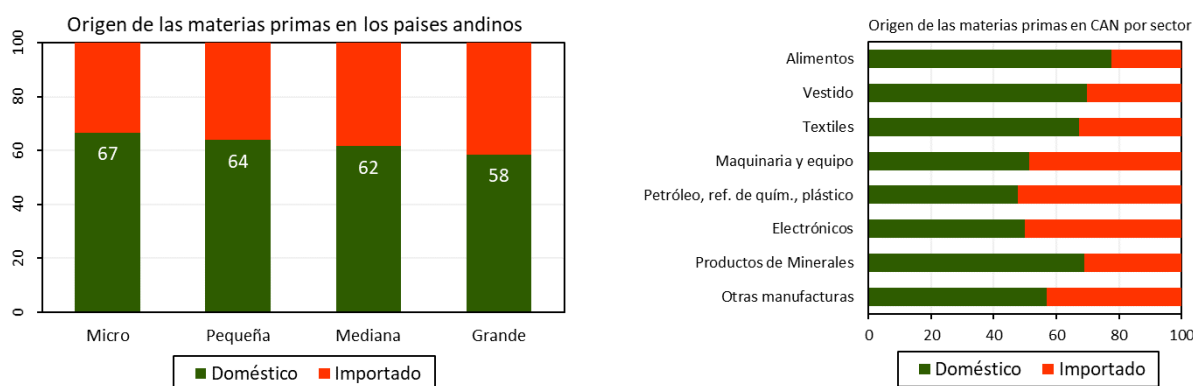
---

<sup>58</sup> Véase el Historial de la Base Empresarial Vigente del Registro de Comercio de Bolivia, del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, disponible en: <https://siip.produccion.gob.bo/repSIIP2/formFundempresa.php>.

<sup>59</sup> De acuerdo con un sondeo de opinión sobre el impacto de la COVID-19 en la industria boliviana, de la Cámara Nacional de Industrias (CNI) y la Cámara Departamental de Industrias de La Paz (CADINPAZ), solo un 25% había accedido o estaba tramitando el crédito. Véase [http://www.cnibolivia.com/publ/323\\_resultados-e-informe-sondeo-de-opinion-impacto-covid-en-la-industria-1.pdf](http://www.cnibolivia.com/publ/323_resultados-e-informe-sondeo-de-opinion-impacto-covid-en-la-industria-1.pdf).

fuerza más importante de financiamiento en los países andinos, después del financiamiento con utilidades retenidas y del financiamiento bancario (Beverinotti y Deza, 2020).

**Gráfico 8: Origen de las materias primas en las empresas de los países andinos (porcentajes)**



Fuente: Beverinotti y Deza (2020), en base a las Encuestas Empresariales del Banco Mundial (WBES).

En efecto, por el lado de la oferta, una alta dependencia del capital de trabajo financiado por créditos con proveedores o por adelantos de clientes deja en una situación de fragilidad a las empresas que dependen de sus proveedores a través de plazos promedio de pago más largos ante restricciones al comercio internacional o a la producción doméstica. A esto se suma que casi la mitad de las microempresas de la región andina no cuenta con acceso al crédito, lo que las pone en una situación de debilidad al afrontar shocks como el actual, que paralizan su producción, pero les exige seguir cumplimiento sus obligaciones de costos. Por el lado de la demanda, la paralización de la actividad económica y las medidas de confinamiento a nivel nacional han reducido al mínimo el consumo a nivel agregado y la demanda de productos de las empresas y, con ello, las posibilidades de obtener financiamiento a través de esta fuente.

En los países andinos, dentro de los gastos considerados permanentes por las firmas, el 70% son insumos de materias primas y bienes intermedios, y el 30% son gastos esenciales, lo que incluye los costos laborales y la renta de edificios y maquinaria y equipo. Al margen de no obtener ingresos por sus ventas, las firmas deben cubrir estos costos esenciales. En el caso de los costos de alquiler, casi la totalidad de las micro y pequeñas empresas de la región andina operan en espacios rentados, lo que hace que más proclives a cerrar sus negocios en el contexto de la COVID-19. Con todo, si no se tiene un ciclo de producción ni mercado para garantizar el flujo de caja, la empresa se ve directamente afectada. El cierre de una sola firma deja múltiples efectos negativos, uno de los cuales es el desempleo.

Las proyecciones preliminares sobre el cierre de mipyme son bastante pesimistas, ante su vulnerabilidad en cuanto a la duración de las medidas de contención del virus. Salvo contadas excepciones, el tejido productivo boliviano no cuenta con acceso a fuentes de financiamiento eslabonadas a lo largo de la cadena de negocios (*trade finance*) y depende más bien de fuentes convencionales de crédito bancario y

microcrédito. Esto encarece el costo de capital operativo en el corto plazo, y plantea problemas de supervivencia ante la ausencia de seguros y políticas de fomento.<sup>60</sup>

Ante este panorama, es crucial que en el **corto plazo** se brinde apoyo a la sostenibilidad financiera de las mipyme como sostén del empleo en Bolivia frente a la crisis de la COVID-19 y sus efectos en el tejido productivo. Los créditos que se otorguen deberán contribuir a que las empresas puedan superar sus problemas temporales de liquidez y precautelar el empleo que generan. Esto permitirá, al mismo tiempo, mantener su funcionamiento, y la continuidad del negocio y de sus operaciones, preservando el tejido productivo, reduciendo la carga sobre los sistemas de protección social, y mejorando la velocidad de recuperación económica una vez superada la emergencia sanitaria.

Por otra parte, el shock de la COVID-19 va a impactar la manera de hacer negocios (McKinsey, 2020). En primer lugar, va a existir una presión hacia el trabajo remoto en ciertos sectores, y la generación de las condiciones para facilitar esta transición. En segundo lugar, habrá presión para tener organizaciones más ágiles, lo que implicará mayores capacidades de generar y manejar datos. Otra tendencia va a ser el tránsito hacia una economía de menos contacto presencial, lo que va a acelerar la digitalización y automatización. Finalmente, la incorporación de criterios de sostenibilidad ambiental y mayor innovación será cada vez más estándar en la práctica de negocios.

La **mayor innovación en las empresas**, definida según el *Manual de Oslo* (OCDE, 2018), es “un producto o proceso nuevo o mejorado (o una combinación de estos) que difiere significativamente de los productos o procesos anteriores de la unidad, y que ha sido puesto a disposición de los usuarios potenciales (producto) o puesto en uso por la unidad (proceso)”. En términos prácticos, la innovación en las empresas puede manifestarse de diversas formas, que van desde la aplicación de cierta dosis de creatividad en los productos y/o servicios que se ofrecen hasta la reinversión del negocio. En la región andina, por ejemplo, hay algunos casos de empresas innovadoras que han sabido aprovechar nichos. Este el caso de la empresa Ecoandino<sup>61</sup> en el rubro de los denominados súper alimentos (maca, quinua, cacao, camu camu, etc.), y la manufacturera Proyecto Pietá,<sup>62</sup> una marca de ropa confeccionada y diseñada por internos de prisiones, que se caracteriza porque cada prenda es única, numerada y lleva el nombre de quien la confeccionó.

Asimismo, como documentan de la Cruz, Manzano y Loterszpil (2020), los requerimientos en temas digitales, principalmente en lo que respecta a conexiones de banda ancha y acceso a tecnología, sobrepasaban ya la capacidad instalada de la región. En lo que respecta a la conexión de banda ancha y acceso a tecnología, la región andina ya enfrentaba retos productivos derivados de la brecha tecnológica. La demanda excedía a la oferta no solo en términos de acceso a banda ancha, sino también en acceso de calidad.<sup>63</sup> Con la pandemia y en tiempos post COVID-19 es de esperar que la demanda de velocidad de conexión siga creciendo. Al respecto, [Beverinotti, Deza y Manzano \(2020\)](#) enfatizan la importancia que tiene una transición rápida en los sectores productivos hacia la transformación digital para adaptarse a la nueva normalidad reduciendo el impacto negativo del shock de la COVID-19. Por lo tanto, es crucial que el gobierno garantice el acceso masivo a la conectividad de Internet de alta rapidez. Esto facilitaría que las empresas implementen la digitalización de sus ventas y de sus operaciones, la automatización de sus procesos internos y sus estrategias de negocios basadas en datos.

---

<sup>60</sup> Véanse detalles en <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2020/05/19/impact-of-covid-19-on-micro-small-and-medium-businesses-in-uganda/>.

<sup>61</sup> Ecoandino se encuentra ubicada entre las 10 empresas más innovadoras de América Latina, de acuerdo con el *ranking* de Fast Company de 2019 (<https://www.fastcompany.com/most-innovative-companies/2019/sectors/latin-america>).

<sup>62</sup> Véase <https://www.projectpieta.com/>.

<sup>63</sup> Por ejemplo, el rubro de aplicaciones de energía limpia y transporte requiere un ancho de banda de 2 a 3 mbit/s, mientras que para manufactura avanzada o aplicaciones de tecnología hacen falta entre 38 y 74 mbit/s (Beverinotti, Deza y Manzano, 2020).

Una agenda de **mediano plazo** post COVID-19 para el **sector productivo-empresarial** deberá tomar en cuenta la reconfiguración de las cadenas de valor a nivel mundial. En la nueva normalidad post COVID-19 es muy posible que las empresas terminen diversificando su gama de proveedores entre domésticos y externos para mitigar riesgos. Bajo este nuevo escenario, las políticas públicas deberán promover la integración de las firmas de menor tamaño en **cadenas productivas**, de distribución y de pago de empresas de mayor tamaño, cuya capacidad de resistencia ante shocks adversos es relativamente superior. Esto se puede lograr principalmente a través de la formalización empresarial y la mejora de los estándares de producción y organización en las firmas de menor tamaño para que consigan posicionarse como proveedores confiables de las empresas grandes. Asimismo, es deseable que las empresas diversifiquen su gama de proveedores entre domésticos y externos como estrategia de mitigación de riesgos y que aquellas que estén en capacidad de hacerlo implementen redundancias en sus cadenas de suministro. También es importante considerar nuevas estrategias de manejo de inventario para asegurar la producción y los ingresos por tiempos prolongados en situaciones de interrupción de las cadenas de suministro.

Una de las estrategias para poder enfrentar shocks adversos, y adecuarse a los nuevos modelos de negocios en los tiempos post COVID-19, consiste en recurrir a la innovación, lo cual permite mayor espacio para la rápida reinversión de las actividades de la firma ante shocks adversos como el actual. La capacidad de las empresas de introducir innovaciones en sus productos y/o procesos antes de una crisis podría determinar su probabilidad de supervivencia. Cabe destacar que la mayoría de las firmas utiliza recursos propios para financiar la innovación, mientras que el apoyo público o los créditos financieros para la innovación son mínimos.

A fin de lograr una reactivación económica de las empresas en tiempos post COVID-19, las políticas de apoyo deberán poner énfasis en facilitar la innovación, y promover el descubrimiento de actividades emergentes y la transformación de los negocios. Asimismo, deberán proveer a las empresas, independientemente de su tamaño, herramientas cruciales para adaptarse a los nuevos modelos de negocios basados en la innovación, la adopción tecnológica y el uso intensivo de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), incluyendo el acceso masivo a la conectividad de Internet de alta rapidez.<sup>64</sup> Cabe notar que Bolivia podría presentar una ventaja con respecto a la facilidad de las empresas para reconvertirse o reinventarse, ya que en el país hay muchas firmas pequeñas e informales en las que resulta más fácil cambiar de actividad. Esto se produce, más que nada, por tener costos fijos bajos, no tanto por la capacidad de innovar, aunque un cambio de rubro se podría considerar también como innovación.

---

<sup>64</sup> Véanse más detalles en Beverinotti y Deza (2020).

## 4. Desafíos de desarrollo social y de migración

### 4.1 Sector social

Hay estimaciones que muestran que el impacto potencial del shock de la COVID-19 sobre el aumento de la pobreza a nivel global en el corto plazo puede ser de tal magnitud que implicaría revertir todo lo que se había logrado en materia de reducción de la pobreza en la última década (Sumner, Hoy y Ortiz-Juárez, 2020). Asimismo, se sabe por la experiencia de crisis previas, que los indicadores no monetarios de progreso social también pueden verse deteriorados significativamente (por ejemplo, mortalidad infantil y maternal, desnutrición, etc.). Ante la magnitud de estos desafíos sociales por la crisis de la COVID-19, se requieren medidas extraordinarias, tanto en el corto como en el mediano plazo, para amortiguar los impactos sociales de la crisis sanitaria y económica de la COVID-19.

En efecto, Bolivia logró grandes avances en la **reducción de la pobreza** en los últimos años. Entre 2000 y 2018, el porcentaje de la población pobre en Bolivia (con ingresos per cápita inferiores a US\$5 diarios en paridad del poder adquisitivo [PPA] de 2011) cayó del 59,1% al 25,8%, y la clase media aumentó del 39,8% al 73,6%.<sup>65</sup> No obstante, cabe destacar que el 41% de la población pertenece a la **clase media vulnerable**, en el sentido de que se encuentra relativamente más expuesta a caer en situación de pobreza. Por un lado, este fenómeno da cuenta de una transformación socioeconómica, dado que actualmente el segmento pobre dejó de ser el de mayor peso relativo, dando lugar a la predominancia de la clase media vulnerable. Por el otro, deja al descubierto la fragilidad de los avances, ante la falta de resiliencia de esta clase media vulnerable y expuesta a recaer en situación de pobreza.

La **distribución del ingreso**, medida por el coeficiente de Gini, también ha mejorado en los últimos años. Este indicador pasó del 61,6 en 2000 al 42,2 en 2018,<sup>66</sup> lo cual implica una reducción de más de 19 puntos porcentuales. Esta mejora en la distribución de los ingresos de la población boliviana está asociada a un mayor aumento proporcional en los ingresos derivados del trabajo de la mano de obra no calificada, que coincide también con los deciles bajos de la distribución.<sup>67</sup> A su vez, los retornos de la educación superior cayeron en todos los estratos sociales, especialmente en los pobres y la clase media vulnerable, contribuyendo a reducir la desigualdad entre estratos socioeconómicos.<sup>68</sup> Por otro lado, la desigualdad en Bolivia se mantiene más alta en el área rural y en ciertos departamentos, especialmente aquellos que también presentan las mayores tasas de pobreza moderada y extrema.<sup>69</sup>

A pesar de estos logros sociales, la situación previa a la pandemia de la COVID-19 da cuenta de una alta **vulnerabilidad en el empleo** en el segmento socioeconómico pobre y de la clase media vulnerable, y

---

<sup>65</sup> Se define a la clase media como aquella población que obtiene ingresos entre US\$5 y US\$ 62 (según PPA de 2011) per cápita diarios. Esta población, a su vez, se divide en dos categorías: una clase media vulnerable, con un ingreso per cápita diario de entre US\$5 y US\$12,4 (en PPA de 2011), y una clase media consolidada, con un ingreso per cápita diario de entre US\$12,4 y US\$ 62 (en PPA de 2011).

<sup>66</sup> Datos provenientes de los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

<sup>67</sup> Esta tendencia de caída en la desigualdad observada en Bolivia coincide con lo acontecido en la región en los últimos 20 años. Al respecto, los hallazgos de Messina y Silva (2019) confirman un aumento generalizado de los salarios en América Latina, que se hizo más evidente en la parte inferior de la distribución de ingresos de cada país, especialmente en Bolivia, Paraguay y Perú.

<sup>68</sup> Usando las encuestas de hogares de entre 2000 y 2017 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

<sup>69</sup> En 2018 el índice de Gini para el área rural ascendió a 0,49, mientras en la zona urbana fue solo de 0,38. A nivel departamental, también se observan marcadas diferencias, siendo los departamentos de Potosí (coeficiente de Gini de 0,60), Chuquisaca (0,52) y Cochabamba (0,47) los que exhiben los mayores niveles de desigualdad, que a su vez coinciden con una alta incidencia de la pobreza (INE, 2019).

también –contrario a lo que se esperaría– en la clase media. De hecho, el perfil de la clase media (vulnerable y consolidada) en cuanto a las condiciones de empleo sigue siendo similar al de los hogares pobres, en términos de alta inestabilidad, informalidad (entendida como la carencia de prestaciones sociales) y exposición a riesgos.

Bolivia presenta una de las tasas de **informalidad** más altas de la región, entendida como la carencia de prestaciones sociales. Se estima que 8 de cada 10 trabajadores son informales y 2 de cada 10 trabajan sin recibir remuneración.<sup>70</sup> A su vez, los sectores económicos que presentan más informalidad son agricultura, comercio, transporte, manufactura y construcción. Dichos sectores se caracterizan también por emplear a una gran cantidad de la fuerza laboral y ser los que menores salarios pagan. Al respecto, existe consenso sobre el carácter proteccionista de la normativa laboral boliviana, que alimentaría los altos niveles de informalidad debido a que establece altos costos laborales y esto convierte a Bolivia en uno de los países más costosos de la región en términos de contribuciones del empleador, aguinaldo y vacaciones, y costos de despido. Además de los altos costos laborales para el nivel de productividad del país, la elevada informalidad está asociada con rigideces del mercado laboral y una inadecuada formación para el trabajo (Ruiz-Arranz y Deza, 2018)

El sistema de **seguridad social** de Bolivia está ligado al mercado laboral formal, el cual debido a los altos niveles de informalidad termina adoleciendo de una baja cobertura y por consecuencia ofrece una protección limitada a la población trabajadora.<sup>71</sup> Si bien Bolivia cuenta con políticas para combatir la pobreza cuyo enfoque consiste en elevar el nivel de ingresos de la población para superar los umbrales mínimos de subsistencia, el país no cuenta con políticas para mitigar riesgos ante shocks transitorios, como es el caso de la pandemia de la COVID-19, y que protejan a los hogares que no son pobres y que por lo tanto no suelen ser beneficiarios de los programas tradicionales contra la pobreza, pero que ante un shock negativo temporal a sus ingresos están en riesgo de caer en situación de pobreza.

Ante los acontecimientos actuales generados por la pandemia, la frágil situación del mercado laboral representa un factor de riesgo para sostener los logros sociales alcanzados en los últimos años. Hay indicios de que, en el **corto plazo**, durante el periodo de confinamiento generalizado para contrarrestar la pandemia, además de la población pobre y vulnerable, los hogares de clase media se encuentran entre los más afectados ante la interrupción abrupta e inesperada en sus ingresos mensuales laborales regulares, cuyo impacto negativo puede hacerlos caer en situación de pobreza temporal (Castilleja-Vargas, 2020).

El estudio de [Castilleja-Vargas \(2020\)](#) sobre el impacto de la contención generalizada en las clases medias de los países andinos estima que, durante el periodo de las cuarentenas estrictas adoptadas para contener la pandemia, habría un deterioro en los distintos estratos socioeconómicos en los países de la región, el cual se caracterizaría por la reducción de la población perteneciente al segmento de clase media, en particular la denominada clase media consolidada, y por un aumento de la población en situación de pobreza. En Bolivia (gráfico 9) se calcula que la interrupción súbita e inesperada de los ingresos laborales de los hogares, aun considerando el apoyo monetario para mitigar esos efectos, arrojaría un aumento de la pobreza de 3,7 puntos porcentuales, ya que esta pasaría del 25,8% al 29,5%. Como resultado de una movilidad social hacia abajo, la clase media vulnerable casi no variaría, pero la clase media consolidada es la que se vería más afectada,

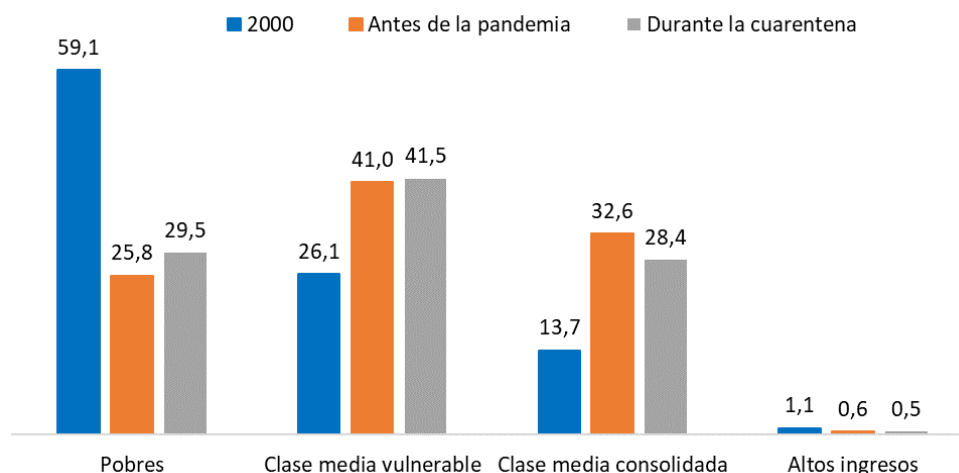
---

<sup>70</sup> Cálculos propios en base a cifras de la Encuesta de Hogares 2018 del INE.

<sup>71</sup> Este tipo de modelo de seguridad social se suele denominar “bismarckiano”, dado que el primer sistema de seguridad social para la vejez fue creado en el siglo XIX por Otto von Bismarck en Alemania. Bajo este esquema, los beneficios (por ejemplo, prestaciones por desempleo, pensiones y salud, entre otros) son financiados por contribuciones obligatorias a la seguridad social tanto del empleador como del empleado, que son descontadas periódicamente de la nómina. Para mayores detalles sobre las restricciones que tiene este tipo de modelos de seguridad social en economías con altos niveles de informalidad, véanse Pagés, Rigolini y Robalino (2013).

pues se reduciría del 32,4% antes de la pandemia al 28,4%, lo cual implica una caída de 4,2 puntos porcentuales.

**Gráfico 9: Grupos socioeconómicos en Bolivia (porcentaje de la población)**



Fuente: Castilleja-Vargas (2020).

Algunas estimaciones disponibles simulan diversos escenarios, como en Banerjee et al. (2020), quienes usan la Plataforma de Modelado Económico-Ambiental Integrada (IEEM). Los autores analizan los impactos económicos de corto plazo de la COVID-19 en los países andinos, incluyendo Bolivia. Todos los escenarios considerados arrojan un aumento de la pobreza, que en el caso de Bolivia podría alcanzar hasta el 41,4% (véase el cuadro 4).<sup>72</sup> Otras estimaciones bajo distintos escenarios son las de Sumner, Hoy y Ortiz-Juárez (2020), quienes proyectan que tras el shock de la COVID-19 la razón (*ratio*) de pobreza en Bolivia, en el peor de los escenarios considerados, se incrementaría de un 23,1% a un 32%, lo que implicaría que un millón de personas caerían en situación de pobreza.<sup>73</sup>

**Cuadro 4: Dotación de individuos bajo la línea de la pobreza (porcentaje)**

Escenario	2019	BASE	TRST	PET	EXP	LPRD
<b>Bolivia</b>	33,7	32,5	33,0	41,2	41,4	34,3
<b>Colombia</b>	26,4	25,5	25,7	28,6	26,3	30,6
<b>Ecuador</b>	23,3	23,7	24,0	28,2	24,7	26,1
<b>Perú</b>	20,2	19,5	19,7	26,0	20,8	22,7

Fuente: Banerjee et al. (2020).

<sup>72</sup> Los escenarios son: una caída en la demanda turística externa (escenario TRST), una reducción en el precio del petróleo (PET; minerales en el caso de Perú), una reducción de las exportaciones (EXP) y una reducción en la oferta efectiva de mano de obra simulada como caída de productividad laboral (LPRD).

<sup>73</sup> Los autores usan la línea de pobreza de US\$5,5 por día (según PPA de 2011) bajo distintos escenarios de caída en los ingresos, siendo el peor escenario una caída del 20%. Véanse los detalles en Sumner, Ortiz-Juárez y Hoy (2020).

Al momento de la elaboración de estas líneas, no se estaban dando despidos masivos y entre las ayudas anunciadas por las autoridades se incluían créditos para mantener el empleo formal y el pago de salarios de los empleados que estén registrados en el sistema integral de pensiones; no obstante, la situación puede cambiar rápidamente. De todas formas, ante la severidad y duración de la pandemia y la crisis económica, es muy posible que se observen despidos generalizados y se adopten esquemas de flexibilidad laboral que impliquen reducir los horarios y salarios, lo cual traerá aparejada una mayor contracción de los ingresos generados del trabajo. Como consecuencia, un número importante de trabajadores formales con contrato a tiempo determinado podría perder sus empleos, mientras que otra parte vería reducidos sus ingresos. Es posible que la foto después del periodo de confinamientos generalizado muestre un panorama de mayor deterioro en los estratos socioeconómicos ante los altos niveles de desempleo. La severidad de esta crisis podría resultar en la pérdida de empleos de forma permanente y prolongada,<sup>74</sup> altas tasas de desempleo y un mayor deterioro de las condiciones laborales.

La agenda de **mediano plazo** en los sectores sociales deberá considerar políticas efectivas para **reducir la informalidad y la precariedad de los empleos**. Lo anterior demanda intervenciones en varios aspectos, que van desde una flexibilización de las políticas laborales, desarrollar sistemas de intermediación laboral eficientes que permitan el acceso a empleos de calidad, un sistema de formación en el trabajo, hasta aspectos como la revisión de los costos laborales ajustados por productividad para evitar que esto siga siendo un obstáculo a la formalización. Una opción para este último punto podría ser trasladar algunos de los costos de la seguridad social a impuestos generales o impuestos indirectos, simultáneamente simplificando regulaciones (de la Cruz, Manzano y Loterszpil, 2020).

A su vez, la pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la necesidad de **reestructurar la seguridad social** ante la necesidad de contar con acceso universal a servicios de salud de calidad independientemente de la condición laboral de las personas. La agenda para el periodo de transición y recuperación post COVID-19 deberá priorizar un esquema de protección social efectivo y adecuado a la realidad del país, que incluya instrumentos de **aseguramiento** ante choques transitorios al ingreso, como sería el caso de los seguros de desempleo. Igualmente, esta agenda debe apuntar hacia un sistema de pensiones efectivo, y un acceso oportuno a servicios básicos de calidad incluyendo salud, educación, agua, saneamiento, electricidad y por supuesto acceso a internet (Castilleja-Vargas, *Op. Cit.*). Al respecto, el PNUD (2016) plantea un enfoque multidimensional que contribuya a crear resiliencia para evitar caer en situación de pobreza en base a sistemas de protección social como las transferencias monetarias y pensiones, sistemas de cuidado, acceso a activos físicos y financieros, así como la mejora de habilidades para el trabajo (Abud et al., 2016).

---

<sup>74</sup> Las estimaciones de la posible pérdida de empleo formal por país y actividad económica para la región bajo un escenario de crisis de corto plazo, crisis de largo plazo y recesión prolongada están disponibles en Altamirano, Azuara y González (2020).



## 4.2 Migración

Según cifras de Naciones Unidas, en 2019 alrededor de 878.000 bolivianos migraron a distintos países del mundo, siendo los principales destinos Argentina (49% del total de emigrantes), España (17%), Estados Unidos (11%), Chile (9%) y Brasil (6%).<sup>75</sup> En la mayoría de los destinos, los principales alicientes para dicha emigración son razones económicas y laborales (OIM, 2011). Tras la pandemia originada por la COVID-19, los datos oficiales<sup>76</sup> muestran que hubo una cantidad importante de bolivianos que retornaron al país (más de 14.000 personas), siendo el principal país de origen Chile (7.607 personas que retornaron o un 53% del total), seguido de Argentina (2.292; 16%), Brasil (1.671; 12%), y Estados Unidos (848; 6%). Es posible que el menor flujo de retorno de estos últimos tres países con respecto al gran flujo de **migrantes bolivianos** que regresaron de Chile se deba a que en esos otros destinos la migración boliviana data de mucho tiempo, por lo que las redes migratorias pueden estar más consolidadas.

En la región andina, Venezuela se ha constituido como el país con mayor expulsión de personas, ante el éxodo masivo de su población debido a la apremiante crisis política y económica interna, ahora potenciada por el contexto internacional y la pandemia de la COVID-19. Para los países de esta región, la migración venezolana ya representaba un reto sin precedentes, antes de la pandemia, y ahora deja en evidencia la **fragilidad de la situación migratoria** y de la inserción de los migrantes venezolanos en la región. En agosto 2020, el número de migrantes venezolanos establecidos en la región andina alcanzó cerca de 3 millones de personas, sobre un total de 5,2 millones de migrantes provenientes de Venezuela.<sup>77</sup>

En la región andina, los países que se han convertido en los **principales destinos de la migración venezolana** son Colombia, Ecuador y Perú.<sup>78</sup> En Colombia, a febrero de 2020, se encontraban 1.825.687 ciudadanos de Venezuela y en Perú unos 861.049. En Ecuador, la cifra a marzo de 2020 fue de 363.018.<sup>79</sup> Actualmente, los venezolanos representan el 3,6% de la población de Colombia, el 1,2% de la de Perú y el 5% de la de Ecuador. En el caso de Bolivia, se estima que actualmente hay 10.000 ciudadanos de Venezuela en las principales ciudades (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) (OEA, 2020a). Antes de la pandemia, Bolivia era más un país de tránsito, pero ante el contexto actual de la región andina es probable que pueda convertirse en país de destino para muchos de los migrantes venezolanos.

La migración venezolana a los países andinos ha tenido un impacto significativo, sobre todo por los altos volúmenes de personas que ingresaron en el transcurso de los últimos tres años.<sup>80</sup> Antes de la crisis de la COVID-19, el FMI estimaba que esta inmigración generaría un impulso adicional promedio en el PIB de las economías de la región de entre un 0,2% y un 0,3% por año, gracias al incremento de la mano de obra disponible y el mayor capital humano con respecto a la población nativa (FMI, 2019b).

En efecto, una de las características de la inmigración venezolana es que los migrantes cuentan con un grado de educación relativamente más alto que el de la población local.<sup>81</sup> No obstante, debido a la falta de estatus legal en su calidad de migrantes, al hecho de que este flujo de migración es muy reciente y a las

---

<sup>75</sup> Véase <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>.

<sup>76</sup> Véase <https://comunicacion.gob.bo/?q=20200722/30104>.

<sup>77</sup> Véase el enlace <https://r4v.info/es/situations/platform>.

<sup>78</sup> Brasil, Chile y Argentina se presentan también como países de destino importantes para el migrante venezolano según la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Véase <https://data2.unhcr.org/es/situations/platform>.

<sup>79</sup> Según datos de ACNUR acerca de la situación en Venezuela. Véase <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>.

<sup>80</sup> De acuerdo con datos de ACNUR. Véase <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>.

<sup>81</sup> Por ejemplo, en Perú el 38% de los migrantes tiene estudios universitarios, de acuerdo con INEI (2019) y el 13% de los migrantes en Ecuador reporta tener educación universitaria completa (OIM, 2019).

normativas locales de los países destino sobre certificados especiales para determinadas áreas laborales, las posibilidades de aprovechar esta diferencia a favor en el capital humano han sido limitadas.

Por otra parte, el carácter irregular de esta migración limita la posibilidad de atención por parte de los programas que lanzaron los gobiernos de los países receptores, en contraste con la situación de aquellos migrantes que tienen estatus de refugiados, lo que facilita el acceso a los servicios públicos y las redes de protección. Según un estudio de [Abuelafia \(2020\)](#) sobre migración en la región andina, se calcula que de un total de 2,7 millones de inmigrantes venezolanos que están viviendo a la fecha en Colombia, Ecuador y Perú, 1,3 millones son irregulares.<sup>82</sup> Al respecto, en el caso de Bolivia, recientemente se ha aprobado una normativa que permite mayor flexibilidad en lo que se refiere a los documentos que se solicitan para regularizar la situación del inmigrante venezolano y permitirle permanecer en este país.<sup>83</sup>

Cabe destacar que, antes de la pandemia, la situación de estos migrantes ya era desventajosa en comparación con los locales. Según cifras de Abuelafia (2020), la incidencia de la pobreza es mayor para dicho grupo poblacional y sus salarios en general son considerablemente menores. A su vez, la precariedad laboral para el caso de los migrantes venezolanos tiende a ser mayor que para los locales, impidiendo que accedan a cualquier tipo de prestaciones distribuidas por medio de registros de la fuerza laboral.<sup>84</sup> Ahora, con la pandemia, su situación ha empeorado, sobre todo en términos de calidad de vida, ante la falta de vivienda adecuada, acceso a servicios de salud y capacidad para generar ingresos. A esto se suma el hecho de que sus empleos se concentran en los sectores económicos más expuestos ante la contención generalizada (por ejemplo, servicios, comercio y construcción, etc.).

La pérdida de empleo puede llegar a ser sustantiva, dependiendo de cuánto del shock en el empleo absorban los migrantes, ya que se espera una reducción del empleo de entre un 5% y un 42% en el caso de los migrantes empleados (Abuelafia, 2020). Igualmente, ante la falta de vivienda adecuada, las concentraciones en los centros urbanos y el limitado acceso a los servicios de salud hacen que esta población sea altamente susceptible al contagio y las complicaciones derivadas de la COVID-19.

Asimismo, como consecuencia de la pandemia hay dos factores que pueden surgir y que no eran tan evidentes con anterioridad. El primero es el papel de los migrantes como vectores de contagio de la enfermedad. El deterioro de la situación de salud en Venezuela ha provocado que enfermedades que ya estaban erradicadas, como la malaria, hayan vuelto a resurgir y afecten a otros países como Brasil y Colombia.<sup>85</sup> Por otro lado, los migrantes de retorno también pueden convertirse en vectores de contagio durante su camino hacia Venezuela y una vez ya en dicho país. Esto podría afectar los esfuerzos de las naciones para contener la pandemia, pero por otro lado incrementar sentimientos xenofóbicos en las comunidades de acogida. El segundo factor se relaciona con el endurecimiento de las políticas de control migratorio en las fronteras, lo que podría incentivar las redes de tráfico de personas por pasos fronterizos ilegales, aumentando el riesgo de propagación de la enfermedad y una mayor inestabilidad en las zonas limítrofes.

Debido a los impactos de la pandemia, la probabilidad de asentamiento por parte de los migrantes ha cambiado, más que todo por factores tales como la posibilidad de conseguir empleo y el aumento de la xenofobia en estos países. Antes de la pandemia, el flujo migratorio ya había dado espacio para los brotes xenofóbicos en la región.<sup>86</sup> La pandemia puede incrementar este rechazo por diferentes razones, entre ellas

---

<sup>82</sup> Estimación en base a OIM (2019), INEI (2019) y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2019).

<sup>83</sup> Véanse las Resoluciones Administrativas 148, 274 y 242 de la Dirección General de Migración (DIGEMIG) de Bolivia.

<sup>84</sup> Al respecto, en Colombia el 90% de los migrantes venezolanos no tiene cotización a la seguridad social; en Ecuador y en Perú el 92% y el 88% respectivamente de radicados de origen venezolano no tiene contrato laboral.

<sup>85</sup> Tuíte et al. (2018) analiza las implicancias de la migración venezolana sobre el contagio de enfermedades infectocontagiosas.

<sup>86</sup> Para más información, véase el artículo periodístico disponible en: <https://www.semana.com/noticias/xenofobia/114578>.

la competencia en el mercado laboral bajo un contexto de menor oferta de empleos, los sentimientos devenidos del acceso o no a las prestaciones proporcionadas durante la pandemia y la posibilidad de que se vea al migrante como vector de contagio, dado su alto grado relativo de exposición a la enfermedad. En el contexto de la pandemia, es probable que se incremente la presión sobre las autoridades para contener y controlar los flujos migratorios.

Hay cuenta ya de un proceso de **migración de retorno**, si bien no en base a información oficial sobre su cuantía, pero sí en reportes de prensa, que indican que han regresado a su país entre 6.000 y 30.000 venezolanos.<sup>87</sup> En el corto plazo, la migración de retorno dependerá de factores como el endurecimiento de las condiciones de vida en los países de destino, lo cual podría motivar la decisión de los migrantes de volver a Venezuela. Según Zaiceva y Zimmerman (2016), quienes han analizado el retorno de los migrantes durante las crisis económicas en países europeos, aunque exista un proceso de retorno, si la situación en el país de origen es peor que la esperada, en el mediano plazo es probable que los migrantes que hayan regresado busquen migrar nuevamente cuando mejoren las condiciones en los países de destino. Por ello, en el caso de Venezuela, se podría esperar un repunte en el flujo de emigrantes hacia la región, pero esto también dependerá de las condiciones económicas de los países de recepción, y de sus controles de movilidad y de fronteras.<sup>88</sup>

## 5. Recomendaciones por área estratégica para el corto y el mediano plazo

La magnitud de la recesión económica que se avecina en 2020 por el shock de la pandemia y su impacto económico y social, la vulnerabilidad de Bolivia ante este shock, la incertidumbre en cuanto a la recuperación y los riesgos de una eventual recaída apremian al país para la adopción urgente de medidas efectivas de corto plazo que amortigüen el impacto negativo y permitan superar la situación de emergencia. Por otro lado, este contexto desafiante ofrece una oportunidad histórica para la transformación estructural del país, en el sentido de lograr una recuperación que sea resiliente y sostenible post COVID-19 (OCDE, 2020). Para ello, se requieren cambios profundos que abarcan desde aspectos como la diversificación productiva y la generación de infraestructura moderna y de calidad, pasando por procesos de transformación del mercado de trabajo, hasta la construcción de sistemas de salud, educación, y protección social eficientes y de calidad.

Para lograr los cambios estructurales necesarios para una recuperación sólida y resiliente, se requieren transformaciones profundas con respecto al modelo de desarrollo actual. Esto incluye aspectos que comprenden desde la necesidad de diversificar mercados y sectores de la economía boliviana, la eliminación transversal de las barreras a nivel institucional que impiden dar saltos en la productividad y en la calidad de los servicios públicos prestados, y la mayor participación del sector privado para generar empleo de calidad, hasta la descarbonización de la economía. Con respecto a la mayor participación del sector privado, Bolivia tiene una ventana de oportunidad potencial en el fomento de alianzas estratégicas público-privadas,

---

<sup>87</sup> Véanse los enlaces <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/regreso-de-venezolanos-a-su-pais-por-pandemia-de-coronavirus-486248> y <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/coronavirus-como-esta-la-situacion-en-la-frontera-con-venezuela-484180>.

<sup>88</sup> Para mayor detalle, véase <https://datamig.org/#/covid19>.

por ejemplo, en el caso de nuevas inversiones en áreas metropolitanas y ciudades intermedias del país.<sup>89</sup> Por su parte, la descarbonización de la economía deberá contar con al menos cuatro pilares: generación de energía mediante fuentes renovables, impulso al transporte público no motorizado, electrificación masiva de actividades y reforestación de los ecosistemas (véanse más detalles en Cavallo, Powell y Serebrisky, 2020).

Las agendas de corto plazo y los cambios estructurales y transversales están entrelazados, ya que forman parte de una ruta de desarrollo de largo plazo que debe comenzarse hoy, en base a medidas que sean aplicadas en paralelo a las de corto plazo. A continuación, se presentan propuestas específicas por área estrategia para la reactivación sostenida en el periodo post COVID-19 para el corto y el mediano plazo. Ambos tipos de propuestas apuntan a ser propositivas, pero en ningún sentido prescriptivas.

## 5.1 Sector energía

Antes de la pandemia, el sector energía ya enfrentaba distintos retos, desde aspectos como la brecha urbano-rural en cuanto a acceso y calidad hasta la necesidad de impulsar el uso productivo de los excedentes de energía en todo el territorio nacional, los cuales alcanzan el doble de la demanda y a la fecha no se aprovechan.<sup>90</sup>

Si bien ante el shock de la pandemia de la COVID-19 y las medidas de contención adoptadas para restringirla, el sector eléctrico logró mantener el sistema sin interrupciones ni baja de instalaciones, su impacto tuvo lugar en la paralización de varios proyectos en desarrollo.<sup>91</sup> Por el lado del consumo, durante el periodo de las cuarentenas estrictas la demanda eléctrica sufrió una contracción del 20%. Esto a su vez provocó la caída en los ingresos por ventas de los generadores, en los ingresos tarifarios de los transmisores y en las compras de los distribuidores. Ante esta situación, las empresas generadoras se han visto impedidas de producir la electricidad proyectada.<sup>92</sup> Lo anterior genera un efecto cascada en toda la cadena productiva del sector, desde los ingresos por ventas de energía de los generadores hasta los ingresos tarifarios de los transmisores y la compra de energía de los distribuidores.

Sin duda, el sector enfrentará nuevos desafíos en el contexto post COVID-19. Para empezar, enfrentará la necesidad de llevar a cabo una reingeniería para el desarrollo de las actividades, comenzando por la adopción de los protocolos de seguridad requeridos para los trabajadores, los contratistas y el resto del

---

<sup>89</sup> Un foco estratégico para inversiones mediante alianzas estratégicas público-privadas se encuentra en las tres áreas metropolitanas de La Paz y El Alto, Cochabamba y Santa Cruz, como también en las ciudades intermedias más dinámicas. El ritmo de crecimiento de las ciudades asegura una agenda urbana dinámica para los próximos años. Las inversiones incluyen caminos, agua y saneamiento básico, electrificación y conectividad, así como servicios que acompañen la expansión urbana. Un segundo foco estratégico involucra nuevos mercados agroindustriales, industriales y de turismo en el país. Con respecto al turismo, podría desarrollarse un menú de alianzas inmediatas en torno a *clusters* turísticos dinámicos que integren ciudades intermedias y sus entornos rurales más cercanos. Algunos ejemplos son Uyuni/Potosí; Lago Titicaca-Copacabana-Puno; Santa Cruz-Misiones Jesuíticas; y Madidi-Rurrenabaque-San Borja.

<sup>90</sup> El acceso a energía eléctrica en áreas urbanas alcanza casi el 100% versus las áreas rurales, donde solo se registra un 80,4%, según datos de la Encuesta de Hogares 2018. Lo anterior implica que más de 200.000 familias aún carecen de servicio eléctrico.

<sup>91</sup> Este es el caso de los proyectos de electrificación rural que se venían ejecutando por un monto de aproximadamente US\$13.000 millones y que ante la pandemia han sido suspendidos sin poderse ejecutar, mientras que otros proyectos por US\$20.000 millones están sin poder iniciar obras. Esto implica más de 500 personas que han dejado de trabajar y otras 700 que no han podido ser contratadas. De manera similar, varios proyectos de transmisión de líneas eléctricas, como la Línea Padilla-Monteagudo, han suspendido la ejecución de obra en torres eléctricas, subestaciones, tendido de línea, entre otros, lo que involucra un monto de US\$28.000 millones y 1.500 personas, entre profesionales, y mano de obra calificada y no calificada.

<sup>92</sup> Para abril de este año se esperaba que fuera del orden de 800 GWh, pero solo alcanzó 570GWh.

personal. Por el lado del mercado eléctrico, ante la contracción económica del país, la reducida capacidad de pago de facturas por concepto de electricidad por parte de los usuarios implicará retos financieros para el sector. Como se mencionó en secciones anteriores, ante la emergencia sanitaria, se ha prohibido por ley el corte de los servicios de electricidad durante las cuarentenas, aun en casos de falta de pago.

Un aspecto estructural que se considera crucial para el desarrollo del sector eléctrico en Bolivia es la necesidad impostergable de contar con una ley de electricidad actualizada acorde a la realidad y proyección del sector. Los desafíos actuales y los que se suman en el periodo post COVID-19 requieren una ley que fomente el desarrollo sostenible de la energía renovable convencional y no convencional, la eficiencia energética, la generación distribuida, incluyendo los subsectores de generación, transmisión y distribución eléctrica, acorde a las tendencias del sector a nivel internacional. Esta ley idealmente debería adecuarse a la Constitución Política del Estado (CPE) en lo referente a la participación privada.<sup>93</sup>

Por otro lado, Bolivia requiere un cambio de la matriz energética hacia tecnologías renovables no convencionales. El principal obstáculo para ello ha sido la existencia de subsidios que crean desincentivos para cambiar a la generación de electricidad más limpia. En específico, se aplica un subsidio de aproximadamente un 70% a la generación de electricidad por sistemas aislados,<sup>94</sup> en la mayoría de los casos en base a diésel. También existe un subsidio de US\$1,30/MPC a la generación térmica basada principalmente en gas natural.

Además, se enfrenta el desafío institucional de la baja capacidad de endeudamiento de la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE). Desde su creación, esta firma fue constituida como empresa pública con el fin de apalancar recursos financieros mediante operaciones de préstamo tanto interno como externo, con el objetivo de promover proyectos de desarrollo en el sector eléctrico. Esta estructura corporativa implica que sus filiales, al ser empresas con tipología de sociedades anónimas, no pueden captar recursos de financiamiento directamente a través de crédito público con garantía soberana, pues únicamente ENDE matriz puede hacerlo, dada su tipología.

## **Las propuestas de política para que el sector energía sea un motor en la recuperación económica incluyen:**

### **Medidas de corto plazo:**

- **Elaborar un plan de cambio de matriz energética para sistemas aislados que actualmente consumen diésel.** Esto contemplaría proyectos de interconexión entre sistemas aislados o al Sistema Interconectado Nacional (SIN).<sup>95</sup> Para lograrlo, se requiere financiar los estudios para el reemplazo del 100% de los sistemas aislados que consumen este combustible y posteriormente financiar el desarrollo de estos proyectos.<sup>96</sup> El plan que promocióne la generación distribuida y su interconexión al SIN generaría eficiencias técnicas y económicas en los sistemas eléctricos del país. Esto se podría lograr a

---

<sup>93</sup> La ley de electricidad y reglamentos N° 1604 data del 21 de diciembre de 1994, siendo aún más antigua que la Constitución Política del Estado (CPE), promulgada el 7 de febrero de 2007. Véase [https://sawi.aetn.gob.bo/docfly/app/webroot/uploads/IMG-ML\\_LA-admin-2010-09-23-1604.pdf](https://sawi.aetn.gob.bo/docfly/app/webroot/uploads/IMG-ML_LA-admin-2010-09-23-1604.pdf).

<sup>94</sup> Sistemas eléctricos que no están en o no forman parte del Sistema Interconectado Nacional (SIN).

<sup>95</sup> En Bolivia se han realizado proyectos de este tipo en El Espino (Santa Cruz), Remanso (Beni) y Puerto Villazón (Beni), Sena (Pando) y Cobija (Pando), y el VMEEA y el ENDE cuentan con experiencia en la ejecución de este tipo de proyectos.

<sup>96</sup> El Ministerio de Energías ya cuenta con estudios a nivel de reinversión de al menos 11 sistemas aislados en el departamento del Beni. A través del BID se han financiado ocho estudios en el departamento del Beni, dos de los cuales se han implementado mostrando una reducción del consumo del diésel de un 95% y se están haciendo las gestiones para financiar cinco estudios más entre 2020 y 2021.

través del Ministerio de Energías, el cual determinaría los lineamientos para que los consumidores de electricidad se conviertan en generadores a partir de fuentes de energía renovable para autoconsumo y eventual inyección de electricidad a la red. Esto debe realizarse a través de estudios y proyectos piloto que se adapten a la realidad boliviana en ciudades intermedias junto con el ente regulador, y posteriormente habrá que desarrollar la normativa adecuada.

- **Impulsar la sustitución de la generación diésel en sistemas aislados.** Esto sería posible a través de la reubicación de generadores térmicos impulsados a gas que actualmente se encuentran en el SIN y no están siendo despachados para generar electricidad. Con lo anterior se lograría desplazar el diésel que es subsidiado y se reduciría la brecha de excedentes en la generación del SIN, permitiendo que las máquinas térmicas produzcan energía y lleguen a los sistemas aislados con electricidad más eficiente, y con un servicio al usuario final de mejor calidad. El plan podría ser implementado por el Ministerio de Energías y ENDE, mientras que se necesitaría la inversión adecuada para el traslado de unidades y su adaptación técnica en sitio y la logística de abastecimiento de gas natural o gas licuado según corresponda.
- **Generar un plan de electro-movilidad para desplazar diésel subsidiado y reducir los niveles de contaminación.** Este plan podría asociarse al plan de eficiencia energética que está por aprobarse en el Ministerio de Energías. El plan deberá contemplar la flota vehicular eléctrica de transporte masivo (buses y su respectivo diseño de rutas) y la promoción de flota vehicular para las empresas estratégicas del Estado. Se podrá iniciar con la adquisición de flota a nivel de proyectos piloto, demostrando la viabilidad en las distintas plataformas ecológicas de Bolivia (altiplano, valle, llano), de manera que posteriormente se apliquen las características específicas de los vehículos para promocionar un financiamiento de flotas vehiculares a mayor escala a través del Estado, o empresas públicas estratégicas del Estado.
- **Capitalizar los excedentes de energía eléctrica.** Al respecto, Bolivia viene gestionando estudios y diálogo para poder exportar sus excedentes de energía eléctrica a los países limítrofes, promoviendo la integración eléctrica regional, a través de mesas de trabajo y reuniones con el sector público y privado. Por lo tanto, es importante contar con las distintas alternativas de exportación (corredores) a nivel de ingeniería de detalle y proyecciones de volúmenes de energía que se pueda exportar para poder dimensionar la infraestructura que permita promover la exportación y su financiamiento, así como el desarrollo de distintos tipos de contratos con los países vecinos. De hecho, en la actualidad, esta actividad está siendo llevada por el Ministerio de Energías y ENDE.

#### **Medidas de mediano plazo:**

- **Adoptar un marco institucional que fomente el cambio de tecnología y la eficiencia energética.** Para lograrlo, es necesario reducir los subsidios a los combustibles para generación de energía eléctrica, y en específico: i) extender el SIN para facilitar el ingreso de nueva generación renovable, ii) apoyar inversiones que permitan incrementar la capacidad de generación eléctrica renovable, iii) respaldar la generación distribuida renovable, considerando vender excedentes de producción a la red mediante los enfoques *net metering*, *net billing*, o venta directa, y iv) apoyar el desarrollo normativo y el fortalecimiento institucional en el sector para que, entre otros objetivos, se reduzcan gradualmente los precios subsidiados de los combustibles fósiles.
- **Fortalecer institucionalmente los subsectores de generación, transmisión y distribución eléctrica mediante la implementación de normativa y planes estratégicos.** Para lograrlo, se propone promover una nueva Ley de Electricidad, que fomente el desarrollo sostenible de la energía renovable, la energía

renovable no convencional, la eficiencia energética, la generación distribuida y la generación, transmisión y distribución eléctrica, todo esto con la participación privada. Al respecto, ya se cuenta con un anteproyecto de Ley. El impacto en el sector sería alto, al garantizar el suministro confiable, continuo y de mínimo costo. Por lo anterior se recomienda que se cuente con el acuerdo entre el Ministerio de Energías y todos los actores del sector de manera transversal; se analicen estrategias para recortar el precio diferenciado del gas para la generación termoeléctrica; se reduzcan los costos de gas diferenciado articulando estrategias para su gradualidad y la socialización adecuada a fin de evitar conflictos sociales, y se examine la posibilidad de crear asociaciones público-privadas (APP) en el sector.

- **Promover la participación del sector privado en energía.** Esta inclusión puede tomar la forma de financiamiento y desarrollo completamente privado, contratos de concesión o APP. A la fecha, existen modelos en otros países de la región para introducir la participación privada que podrían ser atractivos en el caso de Bolivia. Como primer paso, es recomendable realizar un análisis técnico-legal que permita identificar oportunidades de operación e inversión del sector privado bajo APP. A su vez, para fomentar las APP se requiere crear una entidad con capacidades técnicas y financieras para promover y ayudar a estructurar este tipo de inversiones.
- **Impulsar el acceso universal a la energía en Bolivia.** Para ello, será necesario llevar a cabo un plan óptimo de la expansión de la electrificación rural, lo que sería factible mediante una consultoría específica. El ente encargado de la hoja de ruta podría ser el Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas. Lo anterior permitiría contar con una planificación adecuada, optimizada y de mínimo costo para cumplir con la meta de acceso universal a la energía.

## 5.2 Transporte

En los últimos cinco años, el sector transporte en Bolivia ha crecido a una tasa promedio anual del 5,3%. En 2019 aportó a la actividad económica alrededor de Bs/ 4.400 millones de bolivianos, equivalentes al 8,96% del PIB y al 8% de la PEA.<sup>97</sup> Hasta antes de la pandemia, este sector presentaba grandes avances con respecto al desarrollo de la infraestructura, y en él se evidenciaba un proceso de desconcentración a través de la participación de las entidades territoriales. En contraste con estos avances, persisten brechas vinculadas a la seguridad y la calidad de los servicios de transporte, su eficiencia de interconexión, y el desempeño logístico.

En el caso específico del **subsector de transporte aéreo**, el tráfico de pasajeros aéreos en el país ha tenido un alto dinamismo, creciendo en promedio un 14% entre 2011 y 2018, una tasa de expansión superior a la de la economía nacional y al promedio del subsector en ALC.<sup>98</sup> Las cifras disponibles a 2018 dan cuenta de 4 millones de pasajeros transportados, lo que representa el 1,4% del tráfico de pasajeros en América Latina, por medio de sus 36 operadores.<sup>99</sup> Como contrapeso, este sector en Bolivia aún enfrenta problemas de conectividad y accesibilidad aérea que no han sido resueltos y que limitan su crecimiento sostenible. Con la pandemia, ante las medidas adoptadas por el gobierno para contenerla, las aerolíneas han cancelado vuelos y paralizado su flota, lo cual ha resultado en una drástica caída de los ingresos por pasajeros y en

---

<sup>97</sup> Según datos de 2019 provistos por el INE.

<sup>98</sup> Datos provenientes de los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial

<sup>99</sup> Según el Informe de Gestión 2018 de la Asociación Latinoamericana y del Caribe de Transporte Aéreo (ALTA), hay 1,57 millones de pasajeros que corresponden a vuelos internacionales (38,7% del total de la demanda transportada).



pérdidas significativas del flujo operativo por decenas de millones de dólares. De hecho, las pérdidas se extienden más allá de las líneas aéreas y de los operadores aeroportuarios, afectando a toda la industria asociada. Además, se deben considerar los reembolsos a clientes por la cancelación de viajes.

Con respecto al **subsector de transporte terrestre** por modo carretero, en Bolivia este atiende tanto al transporte de pasajeros y de carga para las operaciones de logística nacional como de comercio exterior, y el sector está organizado en tres niveles de administración: Red Vial Fundamental, red departamental y red municipal.<sup>100</sup> La infraestructura vial del país también ha experimentado un crecimiento sostenido durante los últimos 10 años en los distintos niveles de administración. Por otro lado, el sector del transporte terrestre es particularmente sensible a cambios abruptos o restricciones de la circulación, con impactos elevados que se reflejan en sus operaciones regulares. Esto se ha visto, por ejemplo, en el periodo de los conflictos políticos de octubre y noviembre de 2019<sup>101</sup> y ahora durante la pandemia de la COVID-19.

Con respecto a la **logística de cargas terrestres**, la competitividad a nivel país está limitada por diversas restricciones entre las cuales se destacan: i) falta de carga de retorno, lo que genera costos adicionales y viajes en vacío, ii) la falta de plataformas logísticas para el desarrollo de actividades de ruptura de carga y redistribución, iii) la ineficiencia en la gestión de contenedores y centros de consolidación, y iv) demoras en la gestión de requisitos y trámites que suman tiempo y costos en la cadena logística. La baja competitividad logística se suma a otros factores y repercute directamente en el costo logístico boliviano, el cual se calcula en un 18,1% sobre el total de las ventas, por arriba del costo logístico promedio de América Latina y otras regiones.<sup>102</sup> Entre los componentes de este costo logístico, el transporte y la distribución representan casi el 46% del costo total.<sup>103</sup>

Ante la pandemia de la COVID-19, se esperaba que el sector transporte en su conjunto sufriera un impacto elevado como consecuencia de los periodos de aislamiento y las medidas de bioseguridad que se deberán asumir de forma permanente durante un tiempo prolongado. Cabe destacar que el sector de transporte de pasajeros, al ser un servicio derivado de otras necesidades, como el estudio o el trabajo, implica la concentración de personas en espacios reducidos. En el contexto de la pandemia, este sector representa un riesgo latente de contagio de la COVID-19, haciendo necesaria la adopción de protocolos y medidas de bioseguridad de estricto cumplimiento en vehículos de transporte, en particular el transporte urbano masivo de pasajeros y el aéreo, como elemento fundamental para evitar la propagación del virus. Estos protocolos por un lado afectarían la capacidad efectiva de transporte, mientras que, por el otro, generarían pérdidas económicas con una posible y creciente presión hacia las autoridades para que se incrementen las tarifas.

En Bolivia, las medidas adoptadas para contener el riesgo de contagio en el transporte han sido abordadas a través de la disminución de la oferta efectiva de asientos o plazas de desplazamiento. Lo anterior varía dependiendo de la ciudad. El problema colateral de estas medidas es la pérdida de ingresos, así como la escasez de unidades, al requerirse una mayor cantidad de vehículos a raíz de la menor capacidad efectiva para atender la misma demanda. A esto se suman los costos de adecuación de las unidades y el

---

<sup>100</sup> De acuerdo con los niveles de autonomía establecidos en la Constitución Política del Estado (CPE), la red municipal es administrada por los gobiernos municipales; la red departamental, a través de las gobernaciones del departamento, y la Red Vial Fundamental o red primaria, por el nivel central del Estado a través de la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC).

<sup>101</sup> En esa fecha se puede advertir una variación negativa en el Índice de Cantidad de Transporte de 54,3 puntos para el transporte de pasajeros y de 21,02 para el transporte de carga; y una disminución general del sector de 28,34 puntos con respecto a noviembre de 2018. Véase [https://es.wikipedia.org/wiki/Protestas\\_en\\_Bolivia\\_de\\_2019](https://es.wikipedia.org/wiki/Protestas_en_Bolivia_de_2019).

<sup>102</sup> Según la Encuesta Nacional de Logística del BID de 2019, Estados Unidos: 8,7%; Europa: 11,9%; promedio América Latina: 14,7%; Paraguay: 12,9%; Colombia: 13,5%.

<sup>103</sup> Le siguen el componente de compras y gestión de proveedores, con un 16,5%; almacenamiento, con el 15,41%; planificación y reposición de inventarios, con el 7,04%; otros costos logísticos, con un 7%; procesamiento de pedidos, con el 6,37%, y logística inversa, con un 1%.



cumplimiento de protocolos sanitarios. Por su parte, la logística de carga también experimenta la posibilidad de incrementar los costos asociados a los protocolos de manipulación y desplazamiento, lo que generará repercusiones en el costo logístico a nivel país.

A su vez, se prevé que este impacto alcance al **sector de construcción de infraestructura**, el cual ya presentaba problema de liquidez desde octubre de 2019, y requeriría mayores inversiones para asegurar su reactivación. En general, la falta de liquidez de las empresas de construcción debido a planillas impagas y costos elevados de reinstalación de faenas representa un obstáculo mayor para la reactivación del sector en tiempos post COVID-19.

Debido a que el sector transporte enfrenta importantes retos estructurales para su reactivación y la continuidad de las operaciones una vez superada la emergencia sanitaria, será necesario que las autoridades bolivianas de los tres distintos niveles (nacional, departamental y municipal) adopten respuestas proactivas, asegurando el movimiento de mercancías y la elaboración de protocolos efectivos que no repercutan en el movimiento de carga ni tampoco se sumen al costo logístico del país. Para lograrlo se debe evitar la elaboración de protocolos complejos que dificulten el movimiento de carga y la exposición a contagios del personal logístico. Por su parte, el transporte de pasajeros, además del trabajo en forma conjunta con los operadores, requiere el desarrollo de planes de contingencia adecuados para cada modo de transporte, buscando evitar la propagación de contagios y asegurando el cumplimiento de las medidas de prevención y bioseguridad dictadas por las autoridades.

Asimismo, para reactivar el sector de construcción de infraestructura será necesario inyectar recursos económicos, siguiendo todos los protocolos de bioseguridad necesarios, para así garantizar la continuidad de las actividades sin incurrir en una recaída o nueva paralización de las mismas. Esto implica adoptar medidas de trabajo con un enfoque en la co-modalidad, es decir, en una mayor eficiencia de los usos de los recursos destinados al sector transporte, y en la implementación de instrumentos que permitan conceder ayudas y subvenciones en forma directa, así como la aplicación de soluciones globales, por ejemplo, líneas de crédito.

Los retos del sector asociados a la coyuntura de la pandemia de la COVID incluyen desde la promoción de políticas de importación abreviada<sup>104</sup> para el sector de infraestructura de transporte, hasta el desarrollo de bolsas de carga y centralización de requisitos, permisos y formalidades para el movimiento de mercancías y el sector logístico.<sup>105</sup> Con respecto al transporte de pasajeros, el contexto de la pandemia brinda oportunidades de transformación; por ejemplo, modificar el sistema de transporte urbano privado, basado en buses pequeños y cambiarlo por buses grandes. Asimismo, esta es una oportunidad para concientizar la adopción de medidas preventivas de bioseguridad y la necesidad de generar información y trazabilidad de pasajeros para detectar potenciales riesgos, lo cual es un reto que debe ser abordado de forma efectiva. De igual manera, es urgente estandarizar en los distintos niveles de gobierno las exigencias vinculadas a la prevención y adaptación de unidades, para facilitar el cumplimiento de medidas, evitando requerimientos excesivos o poco adecuados.

---

<sup>104</sup> A través de la dotación o del reabastecimiento de insumos/materiales necesarios en el sector de la construcción de infraestructura. Esto permitirá que puedan mantenerse los costos actuales, evitando la especulación con los precios.

<sup>105</sup> Acercar a empresarios y proveedores de servicios logísticos a través del intercambio de información para evitar tiempos adicionales producidos por la búsqueda de proveedores verificados y la facilitación del desarrollo de trámites, consultas y otras cuestiones de forma remota, simplificando requisitos y mejorando los procesos para enfocar la logística en un marco de eficiencia.

Con respecto al sector de infraestructura de transporte, las recomendaciones para impulsar la recuperación económica incluyen:

**Medidas de corto plazo:**

- **Replicar el modelo de microempresa de la Red Vial Fundamental en los niveles departamentales y municipales.**<sup>106</sup> Esto debe hacerse con el objetivo de generar empleo y redistribuir recursos para el mantenimiento de infraestructura, acompañado de una política de mantenimiento de la infraestructura vial por estándares, definida por el uso y el nivel de necesidades, y con prioridad de atención para la infraestructura pública.
- **Promover la creación de un marco legal o regulatorio que desarrolle el comercio electrónico (*e-commerce*) para el sector logístico, incorporando el uso de tecnología a los procesos.** Este marco deberá propiciar la creación de una bolsa de carga de transporte y una central de información de empresas proveedoras de servicios logísticos que facilite el intercambio de información de requisitos, la simplificación de procesos y servicios conexos a las nuevas formalidades, y el movimiento de mercancías y la reducción de tiempos de procesamiento. Asimismo, este marco legal debería promover una efectiva implementación de una Ventanilla Única de Comercio Exterior.
- **Facilitar “lineamientos o regulaciones base” para la logística urbana, a través de las entidades nacionales.** Esto debe lograrse estableciendo protocolos comunes y estandarizados a nivel municipal, y promoviendo y facilitando el control, la regulación de los servicios logísticos urbanos y la conformación de medidas de monitoreo.
- **Adoptar un marco reglamentario de acuerdo con las necesidades de distanciamiento social y contención de contagios.** La propuesta incluye el uso de tarjetas sin contacto o medios de pago alternativo sin contacto para el transporte de larga distancia y el transporte público. Asimismo, se propone la subvención de la operación de servicios estratégicos de movilidad urbana (buses urbanos de La Paz, Mi Teleférico, etc.) debido a la disminución de la capacidad de operación y al cumplimiento de nuevos estándares por distanciamiento social. A su vez, se recomienda adoptar la trazabilidad del transporte de pasajeros de larga distancia, para la identificación temprana de situaciones de riesgo de contagio y para evitar la propagación. Igualmente, es recomendable definir estándares vehiculares aptos para el transporte durante la emergencia sanitaria, habilitando únicamente vehículos que cumplan con condiciones mínimas.<sup>107</sup>
- **Adoptar incentivos en el sector de transporte de pasajeros por modo aéreo a nivel de oferta y demanda.** A nivel de oferta (aerolíneas, aeropuertos) se sugiere contar con nuevos protocolos para la seguridad de la aviación y su facilitación tanto en terminales como en cabinas de aviones. A nivel demanda (pasajeros) se recomienda, por un lado, contar con un marco legal de incentivos para alentar la confianza de los pasajeros para el uso de este modo, además de incentivos para la industria relacionada (turismo, negocios, ámbito familiar y otros). Por otro lado, deben establecerse acuerdos binacionales o internacionales para la apertura de fronteras aéreas a través de la liberalización del espacio aéreo.<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> Programa de Conservación Vial con Microempresas.

<sup>107</sup> Se deberá contar con apoyo para el sector logístico y de distribución o para el transporte privado de pasajeros por parte de los vehículos no autorizados para servicio público.

<sup>108</sup> La liberación del espacio aéreo promovería un entorno de mercado más competitivo, propiciando la participación de nuevas aerolíneas, y contando con mayores rutas y frecuencias internacionales. Las compañías aéreas de bandera nacional podrían verse afectadas.

Asimismo, como medida transversal se propone la creación de un fondo de inversión del sector (transporte aéreo) para impulsar su reactivación y expansión en periodos post COVID.

#### **Medidas de mediano plazo:**

- **Promover la participación del sector privado a través de una Ley de Concesiones y Asociaciones Público-Privadas (APP).** Esto brindará los mecanismos necesarios para la construcción y operación de los servicios de infraestructura de transporte desde el sector privado, el cual será fiscalizado y regulado con la creación de capacidades institucionales y técnicas a nivel estatal, asegurando la continuidad de la inversión en infraestructura pública.
- **Fomentar la participación de firmas privadas en el sector de transporte de pasajeros por modo terrestre.** A través de concesiones o inversiones público-privadas para el financiamiento y la operación del transporte público urbano, se debe promover la participación de operadores locales y transportistas para evitar el cierre de operaciones, bajo el esquema de operación sindical e individual. La reactivación del sector transporte se deberá realizar a través de la identificación de “zonas de bajo riesgo” y la autorización de la operación de transporte de pasajeros bajo el estricto cumplimiento de medidas de bioseguridad.

### **5.3 Agua y saneamiento**

En el ámbito de los servicios básicos de agua potable y saneamiento (APyS), Bolivia ha experimentado avances notables en el área urbana, al punto de haber cerrado brechas con respecto a países de ingresos similares. Sin embargo, en lo que respecta al área rural, aún persisten grandes desafíos para mejorar la cobertura y la calidad. Asimismo, existe un marcado rezago del saneamiento frente al agua, aún más pronunciado en las zonas rurales, siendo este el factor que más incide en las cifras. A su vez, los altos costos para atender a localidades de baja densidad poblacional, alejadas o con problemas de acceso, constituyen un factor importante en el rezago en la inversión y en la cobertura rural de saneamiento. En el caso específico del área urbana, a la fecha, el 98,8% y el 97,6% de la población tiene acceso a los servicios de APyS, respectivamente. En contraste, el acceso en el área rural alcanza solo el 71,6% en agua potable, y 64,3% en servicios sanitarios. Por condición de ingresos, el 90,5% de la población no pobre accede a agua potable versus el 79,2% de la población en condición de pobreza extrema. Respecto del servicio sanitario, el acceso alcanza el 91,4% para los no pobres versus el 65,6% en el caso de los pobres extremos.<sup>109</sup>

En Bolivia, las entidades responsables de la provisión de APyS son los municipios, ya sea directamente o a través de las Entidades Prestadoras de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (EPSA). Además de las EPSA, también existen empresas no reguladas para la provisión de estos servicios. A la fecha, las EPSA tienen una cobertura del 64% en el servicio de agua, mientras que el restante 36% es cubierto por las empresas no reguladas.<sup>110</sup> Antes de la pandemia, las empresas prestadoras de estos servicios

---

<sup>109</sup> En base a datos de las Encuestas de Hogares para el año 2018.

<sup>110</sup> La Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico (AAPS) ha categorizado a las EPSA según la cantidad de la población dentro de su área de servicio autorizada y territorialidad. De este modo las categorías son: “A”, eje troncal con más de 500.000 habitantes; “B”, ciudades capitales, áreas periurbanas y otras ciudades mayores con población de entre 50.000 y 500.000; “C”, ciudades intermedias con entre 10.000 y 50.000 habitantes; “D”, ciudades menores y/o municipios con una población de 2.000 a 10.000 habitantes.

de APyS ya enfrentaban problemas de sostenibilidad técnica y financiera.<sup>111</sup> La principal razón detrás de esto es el esquema de tarifas que pagan los usuarios por los servicios, tarifas que no reflejan adecuadamente los costos reales. Lo anterior repercute directamente en la operación y el mantenimiento de las entidades a cargo de la prestación. Asimismo, se crea un círculo vicioso, pues ante la falta de recursos financieros necesarios para suministrar un servicio de calidad, la población tampoco está satisfecha con el servicio, y esto imposibilita ajustar las tarifas a niveles que hagan financieramente sostenible la prestación del servicio.<sup>112</sup>

Otros desafíos que vienen arrastrando estas empresas incluyen los desincentivos para el pago, y las distorsiones en los mercados de insumos para la operación y el mantenimiento de los servicios. Durante la pandemia, el confinamiento ha exacerbado esta situación, ante las medidas excepcionales que han tenido que implementarse para continuar ofreciendo los servicios aun ante la falta de pago por parte de los usuarios.

Por otra parte, el sector afronta retos para mejorar la eficiencia de la gestión, con elevados índices de agua no contabilizada, situaciones de escasez que derivan en la discontinuidad de los servicios, y ausencia de un adecuado sistema de tratamiento del agua potable y de las aguas residuales, entre otros. En lo que se refiere a la regulación de la prestación del servicio, a cargo de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico (AAPS), el país enfrenta la necesidad de mejorar el respaldo y la confiabilidad de los datos reportados por las empresas prestadoras, para realizar una mejor regulación, así como incrementar el universo de servicios regulados. Actualmente, solo el 64% de la población está bajo cobertura regulatoria. Las mayores brechas de cobertura y ausencia de monitoreo de la calidad de los servicios se observan en áreas rurales, pequeñas localidades y áreas periurbanas del país.

Por su parte, un problema apremiante vinculado al servicio de agua es la falta u obsolescencia de los sistemas de tratamiento de aguas residuales. La cobertura de las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales es solamente del 26,7% de la población total, mientras que solo el 14% de los municipios cuenta con plantas de tratamiento, el 60% de las cuales se encuentra en mal estado (MMAyA y GIZ, 2013). Además, los recursos de agua dulce, como los glaciares, están retrocediendo,<sup>113</sup> lo que impactará la disponibilidad del recurso hídrico en las zonas del altiplano y de los valles en particular.<sup>114</sup> En efecto, otro reto que enfrenta el país es la amenaza de la seguridad hídrica para servicios de agua y saneamiento. Los principales desafíos para garantizar el abastecimiento a las ciudades se encuentran en el desarrollo y la actualización de los estudios y modelos de balances hídricos de las fuentes de abastecimiento, circunscribiendo acuíferos y cuencas de aporte, para su incorporación en la planificación de municipios y operadores.

---

<sup>111</sup> El índice de operación eficiente (IOE) de las EPSA a nivel nacional para 2018 se situaba en 99% (equilibrio básico), es decir que los ingresos por la prestación del servicio se destinaban casi en su totalidad a cubrir los costos de operación, administración y mantenimiento, pero sin recursos suficientes para realizar inversiones, renovaciones, ampliaciones o enfrentar posibles contingencias. Al respecto, el nivel óptimo de la *ratio* IOE, que contempla recursos para inversión, se ubica entre un 65% y un 75%, y para ser sostenible debe ser mayor al 73% (AAPS, 2018). En el otro extremo, si la *ratio* IOE sobrepasa el 100%, esto implicaría problemas de sostenibilidad de corto plazo con dificultades de liquidez y afectación del ciclo del servicio. En el caso de las EPSA de categoría B, C y D, estas presentan índices IOE en torno al 100%.

<sup>112</sup> En el caso de los residuos sólidos urbanos, una mejor regulación, dimensionamiento y medición de la calidad de los servicios prestados que incorpore elementos de gestión social y ambiental mediante comunicación y prestación de cuentas tendría efectos positivos en la satisfacción de la población. Lo anterior también permitiría incrementar la aceptación social, que es crucial para el pago de servicios.

<sup>113</sup> Véanse Vergara et al. (2007); Ramírez et al. (2007).

<sup>114</sup> En algunas microcuencas sobre la Cordillera Real los glaciares son una importante contribución durante la época seca (entre el 6% y el 12% del recurso disponible en las cuencas glaciadas). Actualmente, se observan los efectos de la reducción de los glaciares en la disponibilidad de agua para consumo, agricultura y generación eléctrica, entre otras consecuencias (UNISDR, 2012).

En el contexto de la pandemia de la COVID-19, su impacto en cuanto al riesgo de contagio está asociado directamente a ciertos factores en particular.<sup>115</sup> Entre los más importantes destaca el hecho de que para contener la transmisión del virus son esenciales los servicios de agua potable y las prácticas de higiene con los insumos más básicos, como el jabón. En efecto, la higiene de manos adecuada y frecuente ha demostrado ser una de las medidas clave para prevenir la COVID-19 (OMS y UNICEF, 2020). Desafortunadamente, en Bolivia los niveles de higiene observados son muy bajos. Según datos de [washdata.org](https://washdata.org), del 93% de los hogares que en 2017 reportaron en el país tener acceso al menos a servicios básicos de agua, únicamente el 25% observaba prácticas básicas de higiene.<sup>116</sup> Por quintiles de ingreso, los datos disponibles para ese mismo año evidencian las disparidades en el acceso a instalaciones básicas para el lavado de manos con agua y jabón entre la población pobre y la de altos ingresos. Entre los más pobres, solo el 6% tiene acceso a servicios básicos de higiene; entre los pobres únicamente el 12%; en la clase media el 20%; dentro del segmento de altos ingresos, un 26%, y en el caso de los más ricos el 40%. Finalmente, por área geográfica, el 28% del área urbana cuenta con servicios de básicos para el lavado de manos, mientras que solo el 19% en el área rural (JPM, 2020).

Los nuevos retos que implicará la pandemia en el periodo post COVID-19 se sumarán a la situación financiera aún más problemática de las EPSA y las empresas no reguladas. Por el lado de sus costos, se esperaría que el sector afronte incrementos en los precios de obras y operaciones, debido a los nuevos protocolos de bioseguridad que serán de implementación obligatoria. Asimismo, existe el riesgo de que las inversiones y el apoyo al sector, tanto a nivel nacional como subnacional, se vean reducidos o sean insuficientes en un contexto de escasez de recursos y ante la necesidad de priorizar otros sectores (por ejemplo, salud, empleo, entre otros). Por el lado de sus ingresos, se prevé que la situación de emergencia sanitaria y posterior crisis económica impacte negativamente sobre la ya debilitada sostenibilidad técnica y financiera de estos servicios básicos que, como se ha mencionado antes, son además cruciales para luchar y prevenir la transmisión de la pandemia.

**Partiendo de los desafíos previos del sector, y tomando en consideración la situación de los servicios tras la pandemia, se proponen las siguientes líneas de trabajo específicas:**

**Medidas de corto plazo:**

- **Aumentar los volúmenes de aguas residuales tratadas y mejorar el manejo de residuos sólidos.** Para ello se debe procurar: i) fortalecer y capacitar en la operación, el mantenimiento y la gestión ambiental a las instituciones que trabajan sobre estos productos residuales (EPSA y los Gobiernos Autónomos Municipales), ii) establecer estrategias institucionales y sociales para incorporar los costos de estos servicios en la estructura tarifaria, iii) mejorar la calidad de pre-inversión para las plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR), iv) realizar esfuerzos comunicativos y de gestión social en la conectividad al alcantarillado, el pago de tarifas y la aceptación de las PTAR, y v) incluir una regulación efectiva para el tratamiento y planes de mejora del desempeño de las PTAR.
- **Apoyar la sostenibilidad financiera de los prestadores de los servicios de agua y saneamiento.** Las posibles medidas dirigidas específicamente a reforzar la sostenibilidad financiera de los servicios de agua potable y saneamiento incluyen subvenciones a la energía eléctrica, líneas de crédito para

---

<sup>115</sup> Véase [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331305/WHO-2019-NcOV-IPC\\_WASH-2020.1-eng.pdf](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331305/WHO-2019-NcOV-IPC_WASH-2020.1-eng.pdf) y <https://www.icmm.com/en-gb/health-and-safety/covid-19>.

<sup>116</sup> Entre los países de América Latina para los que se cuenta con datos, el porcentaje de Bolivia es el segundo más bajo detrás del de Haití (23%). Véase <https://www.washdata.org/data/household#/bol>.

operadores, planes de pagos para obligaciones tributarias, exención de impuestos y aranceles, entre otras. Asimismo, será necesario asegurar la continuidad y calidad de los servicios de agua potable, diferenciando las realidades rurales, la de las pequeñas localidades y la de las ciudades.

- **Diseñar planes de contingencia a nivel municipal.** Lo anterior debe realizarse con el propósito de asegurar y mejorar la calidad de la provisión de los servicios de agua y saneamiento, así como las prácticas de higiene de la población, como medida de prevención y resiliencia ante situaciones de emergencia sanitaria. Esto incluye la provisión de insumos para la potabilización de agua, campañas de información y comunicación, protocolos para la protección de puntos de riesgo (mercados, paradas de transporte, trancas, otros).
- **Prever medidas de apoyo específico para el cumplimiento de protocolos e insumos de bioseguridad.** Para estas medidas podrían aplicarse mecanismos alternativos, como en el caso de obras por impuestos (OxI).<sup>117</sup> El mecanismo funciona mediante las empresas privadas, que pueden pagar un porcentaje o la totalidad de los impuestos.<sup>118</sup>
- **Emprender campañas educativas y de comunicación para la sensibilización y concienciación sobre las prácticas de higiene.** Para lograrlo, se requieren acciones concretas con los municipios de modo de asegurar insumos, comunicación, capacitación e instalaciones de lavado de manos y desinfección en lugares públicos, áreas de paso, zonas de aglomeración, etc. Las campañas educativas y de comunicación idealmente deberían incluir insumos para la construcción de instalaciones de lavado de manos.

#### **Medidas de mediano plazo:**

- **Incentivar la participación del sector privado para incrementar la cobertura y la calidad.** Se estima que el financiamiento requerido para atender las carencias de servicios de hogares sin agua potable (527.685 hogares) es de US\$1.510 millones y en el caso de hogares sin saneamiento básico (1.316.120 hogares), de US\$4.814 millones (INESAD, 2016). Ante la inversión requerida, la participación del sector privado sería importante, y se podría gestionar mediante contratos de administración conjunta o contratos en base a resultados.
- **Promover el financiamiento de obras de agua y saneamiento intensivas en mano de obra con contratación local.** En el periodo de recuperación post pandemia, el sector tiene elevado potencial para apoyar la recuperación económica a través de obras y servicios. Al respecto, existen estrategias exitosas en la región; por ejemplo, el programa Cloaca + Trabajo en Buenos Aires (AySA), o la ejecución a través de la comunidad (núcleos ejecutores Perú), y los programas de impuestos por trabajo para empresas en Colombia, entre otros más.
- **Reforzar las inversiones y el monitoreo de la calidad de los servicios en áreas rurales no reguladas bajo liderazgo de los municipios.** Al respecto, cabe destacar que ya se han realizado varios programas rurales que incluyen el fortalecimiento de los municipios. Esta es una tarea de largo plazo que debería continuarse. Se debe asegurar la adecuada gestión de los residuos sólidos potencialmente infecciosos,

---

<sup>117</sup> La modalidad de obras por impuestos (OxI) fue creada en Perú en 2008 y eventualmente replicada en otros países como Colombia en 2016. Entre sus ventajas se destaca la posibilidad de definir líneas de inversión donde se busca un impacto económico y/o social, permitiendo acelerar la inversión pública y coadyuvando a mejorar la calidad de las obras, además de brindar la posibilidad a la empresa privada de asociar su imagen corporativa con obras de alto impacto que contribuyan al desarrollo social de las localidades del área de intervención. Véanse detalles en Tobón y Vieco (2019); Salinas (2015).

<sup>118</sup> En el caso de Perú y Colombia, se usa el impuesto a la renta para financiar y ejecutar directamente de forma eficiente y rápida proyectos de inversión pública que los gobiernos subnacionales y las entidades del gobierno nacional priorizan. Véanse los enlaces <https://www.mef.gob.pe/es/obras-por-impuestos> y [https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/obras\\_por\\_impuestos/abc\\_obras\\_por\\_impuestos-oxi](https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/obras_por_impuestos/abc_obras_por_impuestos-oxi).

así como elementos de bioseguridad, protocolos, instalaciones en hospitales, puntos verdes, campañas de comunicación, etc. Se puede empezar con programas de gestión integral en los municipios, acompañados por el MMAyA, el Ministerio de Salud y los departamentos. Asimismo, es fundamental aplicar el enfoque de gestión de demanda en los servicios de agua potable (por ejemplo, reducción de agua no facturada, medidas de uso eficiente del agua, etc.), lo que mejora la eficiencia de los operadores.

## 5.4 Gestión del riesgo de desastres, cambio climático y desarrollo sostenible

Históricamente, Bolivia ha estado expuesto a **desastres naturales** diversos, siendo uno de los países más vulnerables de la región andina (García y Naranjo, 2016). De 1970 a 2016 el país se vio afectado por 70 desastres que causaron la muerte de más de 1.500 personas e impactaron la vida de 7,7 millones de bolivianos. Los eventos más frecuentes para el periodo 2012-17 fueron inundaciones (41% de los desastres), heladas (17%), granizadas (16%), sequías (15%), incendios (4%), movimientos en masa (3%), temporales de viento (2%) y otros (2%).<sup>119</sup> El Índice de Riesgo de Desastre para América Latina y El Caribe de 2018 (Naciones Unidas et al., 2018) señala que Bolivia posee un Índice de Riesgo de 6,1 sobre 10, cifra que se corresponde con una categoría de riesgo alto de desastre y crisis humanitaria.

Sin duda el cambio climático acentúa esta exposición a los desastres naturales, pues en el futuro se avizoran eventos climáticos extremos de mayor recurrencia y extendida duración (Francou, 2018). Por otro lado, durante los últimos años el país ha perdido aproximadamente el 50% de la superficie glaciaria. A su vez, se estima que entre 1990 y 2018 se han deforestado en Bolivia 5,8 millones de hectáreas.<sup>120</sup> A través de los años, los sectores más afectados por desastres ambientales en el país han sido agricultura, transporte, vivienda y comercio.<sup>121</sup> En especial, los efectos del cambio climático y los desastres naturales son relevantes para el sector agrícola, en cuyo caso la producción, y particularmente la productividad y competitividad, dependen fuertemente de las oscilaciones del clima (Viscarra, Giupponi y Mendelsohn, 2018). Específicamente, los fenómenos climatológicos adversos conocidos como El Niño y La Niña han vulnerado gravemente al sector, ocasionando tasas de crecimiento anuales disímiles. Cabe mencionar que Bolivia tiene serios problemas de contaminación durante el invierno, debido a las quemaduras que se hacen de los bosques (fenómeno localmente llamado *chaqueo*), para habilitar tierras agrícolas. En 2019, se estima que las excesivas quemaduras en la Chiquitana acabaron con más de cinco millones de hectáreas en Santa Cruz con potenciales efectos a corto y largo plazo sobre la población y la economía de la región y del país.<sup>122</sup> Por otro lado, recientemente se ha autorizado el uso de semillas transgénicas en los cultivos, con efectos aún desconocidos sobre la salud, el medio ambiente y los incentivos que puede crear en la agricultura y las quemaduras.

Los desastres naturales afectan particularmente a la población en situación de pobreza en múltiples dimensiones. Los pobres con frecuencia están sobreexpuestos, por residir en viviendas ubicadas

---

<sup>119</sup> Información basada en el informe anual de 2018 del Viceministerio de Defensa Civil (VIDECI). En base a este informe, en ese periodo, los eventos más frecuentes según su origen fueron: hidrológicos (41%), meteorológicos (37%), climatológicos (15%), antropogénicos (4%) y geológicos (3%).

<sup>120</sup> Datos provenientes de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible de Bolivia (SDSN) (2019). Véase el enlace <https://www.sdsnbolivia.org/deforestacion-e-incendios-forestales-en-bolivia/>

<sup>121</sup> Según datos de CEPAL y de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y económicas (UDAPE) de Bolivia.

<sup>122</sup> Véase el enlace <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/09/29/bolivia-incendios-forestales-consumieron-53-millones-de-hectareas/>



principalmente en zonas de riesgo, depender de ingresos agrícolas de naturaleza inestable y tener una mayor vulnerabilidad en términos de activos y medios de vida. En el caso de Bolivia, hay estimaciones del alto impacto de los desastres naturales en el aumento de la pobreza, con 42.387 personas por año, más del 19% del total de la cifra correspondiente a la región andina (Hallegatte et al., 2017).

Otros riesgos relevantes están vinculados al acelerado proceso de urbanización. Según las estimaciones disponibles, en 2020 se tendría un 70% de población total del país viviendo en áreas urbanas (Banco Mundial, 2017). Las adversidades de este proceso se vinculan con el desarrollo de la infraestructura en zonas de riesgo y la degradación ambiental, contribuyendo a una situación de creciente exposición física y mayor vulnerabilidad de la población pobre que suele vivir en asentamientos informales ubicados en áreas expuestas a fenómenos naturales tales como deslizamientos e inundaciones.

La ocurrencia de desastres naturales también implica una vulnerabilidad de tipo fiscal ante los pasivos fiscales que surgen a causa de estos eventos adversos en forma de contingentes netamente internalizados por el sector fiscal.<sup>123</sup> Según datos del BID, este hecho queda reflejado en un valor del subíndice de protección financiera del Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (iGOPP, por sus siglas en inglés) del 35%. Asimismo, de ocurrir un desastre natural con recurrencia de 1 en 100 años, las pérdidas del sector público y estratos de la población de bajos ingresos, que son la potencial responsabilidad fiscal del Estado, alcanzarían el 1,85% del PIB de 2012 (BID, 2015).

A la fecha, el sector público cuenta con una limitada capacidad para calcular los riesgos de desastres en base a técnicas avanzadas. En este sentido, desde 2006 Bolivia ha emprendido una importante agenda de inversión en infraestructura (transporte, salud, educación, energía y agua y saneamiento), pero rara vez se integran consideraciones de resiliencia basadas en análisis robustos de tipo probabilístico del riesgo de desastres.<sup>124</sup> Es imprescindible mejorar esta deficiencia. Se estima que por cada US\$1 invertido en reducir el riesgo de desastres, por ejemplo, a través de diseños resilientes o de obras de mitigación, se pueden ahorrar US\$6 en respuesta y recuperación (INCC, 2018).

En lo que se concierne al cambio climático y la resiliencia del país en este campo, Bolivia puso en marcha el programa “Bolivia resiliente frente al cambio climático” en su fase piloto en 2018.<sup>125</sup> También ha realizado importantes avances en la gestión del riesgo de desastres naturales.<sup>126</sup> Ante la alta vulnerabilidad del país a este tipo de eventos y los desafíos que plantea el contexto post COVID-19, se sugiere seguir avanzando en estas áreas y empujar la transición hacia una economía verde de cero emisiones netas para 2050.

---

<sup>123</sup> Por ejemplo, en el caso de las inundaciones de magnitud, la evidencia empírica indica que su efecto es considerable en las finanzas públicas. Véanse detalles en Koetsier (2017).

<sup>124</sup> Estas carencias se ven reflejadas en el valor de 45% para el subíndice de identificación de riesgos del iGOPP (BID, 2016).

<sup>125</sup> Véase <https://www.iagua.es/noticias/bolivia/mmaya/17/11/07/gobierno-boliviano-disena-programa-resiliencia-frente-riesgos>.

<sup>126</sup> Con el apoyo del BID, entre 2014 y 2016 Bolivia implementó una reforma de política pública en el área de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), la denominada Ley 602 de Gestión del Riesgo de Desastres. Esta ley creó el Fondo para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias (FORADE), como instrumento para canalizar recursos para la GRD. Asimismo, la ley designó al Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) y al Ministerio de Defensa (MD) como organismos rectores del Sistema Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres y Atención de Desastres (SISRADE). De manera complementaria, dicha ley, en línea con la Ley de Descentralización, asigna la máxima autoridad en la GRD a los niveles subnacionales, cada una de estas dentro el ámbito de sus competencias territoriales.

Con este objetivo, a continuación, se plantean algunas propuestas específicas:

**Medidas de corto plazo:**

- **Desarrollar un plan de fortalecimiento de capacidades a nivel sectorial y de Entidades Territoriales Autónomas (ETA).** Lo anterior debe hacerse con el objetivo de contar con la capacidad para analizar riesgos en base a técnicas avanzadas de cálculo probabilístico que incorporen escenarios de cambio climático.
- **Priorizar la realización de estudios de riesgo en sectores que concentran la infraestructura crítica.** Esto incluye áreas como energía, transporte, salud, educación, agua, infraestructura y servicios resilientes, entre otros, así como zonas con elevados índices de pobreza.
- **Fortalecer al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).** En principio, se necesita poner en conocimiento y operaciones la Guía de Pre-inversión del Sector Hidroeléctrico.<sup>127</sup> Asimismo, se requiere desarrollar guías de pre-inversión similares para otros sectores y tipologías de proyectos (por ejemplo, carreteras, hospitales, escuelas), que orienten a dichos sectores y a las ETA en la formulación de inversiones resilientes en infraestructura crítica, definiendo estándares de seguridad para los diseños de dicha infraestructura, en base a buenas prácticas internacionales.
- **Diseñar e implementar una estrategia de gestión financiera para desastres.** Esta deberá considerar instrumentos presupuestales para invertir en reducción de riesgos, y mecanismos de retención y transferencia del riesgo (protección financiera), tales como fondos de emergencia, créditos contingentes y seguros, entre otros.

**Medidas de largo plazo:**

- **Adoptar una adecuada gestión de riesgos de desastres en el sector agrícola.** La importancia económica del sector por su peso en el PIB y en la PEA, su relevancia en la seguridad alimentaria y el potencial como sector ganador que podría tener en tiempos post COVID-19 hacen necesario trabajar en la gestión del riesgo de desastres vinculados al cambio climático que afectan el crecimiento sostenido de la productividad y la competitividad del sector agropecuario. Las pérdidas y daños a la producción generados por el impacto de eventos climáticos pueden mitigarse mediante el uso y la adaptación de tecnología de producción. Asimismo, la mayor cobertura y mejora de los seguros agropecuarios como medio para compensar la variabilidad de la producción por efectos de desastres naturales coadyuvaría a potenciar los rendimientos de este sector.<sup>128</sup>
- **Transitar a una economía verde, de cero emisiones netas, para lograr la sostenibilidad ambiental y a su vez crear más empleos.** Bolivia podría impulsar su transición a la descarbonización de la economía en sectores con gran potencial para crear nuevos puestos de trabajo, como la agricultura y la silvicultura sostenibles, las energías renovables, el ecoturismo, la construcción y la manufactura, por mencionar algunos. El Acuerdo de París ofrece un marco para que Bolivia pueda avanzar en esa dirección. Véanse detalles en Saget, Vogt-Schilb y Luu (2020).
- **Impulsar el desarrollo de energía sostenible.** El periodo post COVID-19 representa una ventana de oportunidad en Bolivia para promulgar políticas públicas más amigables con el medio ambiente a un

<sup>127</sup> En 2014-16 el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) y el Ministerio de Hidrocarburos y Energía desarrollaron la Guía de Pre-inversión para el Sector Hidroeléctrico y definieron parámetros de seguridad para dos amenazas en este sector: inundaciones y sismos.

<sup>128</sup> Estudios en otros países de la región muestran que, por el uso de los seguros agropecuarios indexados, los rendimientos podrían aumentar en un rango del 20% al 60%. Véanse detalles en Mullally, Boucher y Carter (2010).

costo financiero, social y político más bajo de lo que habría sido en otro momento. Algunas opciones incluyen una reducción de las subvenciones a los combustibles, en un contexto de precios bajos del petróleo y una significativa carga fiscal de este tipo de gastos para el erario. Sobre la misma directriz, la implementación de un impuesto por el uso de combustibles fósiles podría ser una fuente importante de recursos para el Estado. Asimismo, el contexto de bajas de tasas de interés, además de bajos precios de energía limpia genera un escenario propicio para realizar inversiones gubernamentales en la denominada economía verde.

## 5.5 Turismo

En Bolivia, el sector turismo ha ido cobrando relevancia en la economía nacional, pero todavía no es un sector tan fundamental para la economía como lo es, por ejemplo, en países como Costa Rica y México. Según las cifras disponibles, en 2019 este sector generó US\$1.019 millones, equivalentes al 2,3% del PIB, con el 45,3% generado por visitantes residentes en el extranjero.<sup>129</sup> Cabe destacar que el sector turismo tiene un efecto multiplicador en otras actividades productivas, donde su efecto indirecto e inducido es más que el doble de su contribución directa. De esta forma, al contabilizar los efectos directos, indirectos e inducidos en la contribución total del turismo, se calcula un aporte total de este sector del orden de US\$2.572 millones, cifra equivalente al 5,9% del PIB. En cuanto a la generación de empleo, en 2019 se crearon 112.000 empleos directos y 205.000 empleos indirectos, representando ambos el 6,2% del empleo total en el país. Asimismo, en 2019 el turismo atrajo un 2,9% del total de la inversión en capital, esto es, US\$269 millones, y representó un 9,3% del total de las exportaciones.<sup>130</sup>

Por otro lado, a pesar de su dinamismo, su potencial como motor de desarrollo económico y social, y la gama de atractivos turísticos con que cuenta Bolivia, este sector presenta importantes desafíos para ser competitivo. El índice de competitividad turística (ICT) del Foro Económico Mundial (FEM) para 2019 situaba al país en el puesto 90 de un *ranking* de 140 países. Se trata de una posición por debajo del promedio sudamericano, a pesar de que el país ha escalado en los subíndices de atractivo turístico de recursos naturales y culturales con las posiciones 27 y 50 respectivamente (FEM, 2019b).

Ante el shock provocado por la crisis sanitaria de la COVID-19, el turismo está siendo uno de los sectores económicos más afectados a nivel regional y Bolivia no es la excepción.<sup>131</sup> Las restricciones de movilidad y viajes impuestas por los gobiernos nacionales para contener la pandemia han tenido un impacto negativo severo sobre la demanda turística.<sup>132</sup> En simetría con su multiplicador, el impacto negativo sobre la actividad turística ha generado un efecto de arrastre adverso para otros sectores. A su vez, dada su naturaleza,

---

<sup>129</sup> En general, el sector turismo es relevante en toda la región de América Latina. En 2019 aportó al PIB de la región un 8,1% (US\$289.900 millones), un 2,9% de forma directa y un 5,2% de forma indirecta. Asimismo, generó el 7,9% del empleo total (un 2,6% en empleo directo y un 5,3% en empleo indirecto) (WTTC, 2020).

<sup>130</sup> Véase WTTC, *Ibíd.*

<sup>131</sup> Al 20 de abril de 2020, el 100% de los destinos a nivel global ya había impuesto restricciones de viaje, de las cuales un 83% lleva siendo aplicado desde hace cuatro semanas o más. Véase <https://www.unwto.org/es/news/covid-19-restricciones-viajes>.

<sup>132</sup> Como ya se ha señalado, al 20 de abril del 2020, la totalidad de los destinos ya había impuesto restricciones de viaje (WTO, 2020).

la demanda turística se ve afectada doblemente, por un lado, en los planes de viaje actuales, y por el otro en los planes futuros.<sup>133</sup>

De acuerdo con la Organización Mundial de Comercio (OMC), se esperaría que la recuperación en el turismo tome entre tres y cinco años para regresar a los niveles previos a la crisis. No solo por el impacto del virus en sí mismo y los temores al contagio, sino por la contracción severa de la economía mundial y su impacto en el ingreso de los hogares. Asimismo, se prevén cambios en el modelo de negocios, en particular en lo referente al distanciamiento social, como en el caso de la ocupación de restaurantes, y la disponibilidad del “todo incluido”, entre otros aspectos. En cuanto a las tendencias, se espera que el turismo de proximidad y doméstico cobre mayor peso, mientras que el turismo masivo, como el de los cruceros o eventos de negocios de gran concurrencia disminuirán significativamente. Por su parte, los sectores de “alta motivación”, como negocios, regreso temporal a países de origen, etc. serán potencialmente los menos afectados.

Para la reactivación sostenible del sector turismo post COVID-19, las medidas de apoyo deberán considerar el efecto inter temporal del turismo, aprovechar el papel transversal de la tecnología y los rezagos acumulados de muchas empresas y destinos turísticos en infraestructura, incluyendo la brecha digital (BID, 2020). A continuación, se presentan propuestas de medidas de corto plazo con el fin de mitigar el shock abrupto de la caída en la demanda turística y apoyar la supervivencia inmediata de la cadena económica del turismo y los empleos del sector. Asimismo, se exponen recomendaciones de mediano plazo con un enfoque en la rentabilidad del turismo de manera sostenible, abordando mejoras estructurales pendientes antes de la pandemia.

### **Las recomendaciones para impulsar el sector turismo para la recuperación económica incluyen:**

#### **Medidas de corto plazo:**

- **Inyección de recursos monetarios con capacitación.** Por un lado, se debe brindar apoyo financiero a las empresas turísticas en general (grandes y mipyme), medidas de alivio tributario y subsidios temporales, sobre todo en el caso de las mipyme, lo cual comprende los cambios regulatorios y administrativos necesarios para su implementación efectiva. Por otro lado, el apoyo financiero deberá acompañarse con asistencia técnica y capacitación para las mipyme y los recursos humanos locales. Lo anterior debe hacerse con el objetivo de impulsar la innovación en productos turísticos y ajustar la calidad del servicio a las expectativas y exigencias de la demanda internacional.
- **Apoyar la adopción de los protocolos de bioseguridad.** Es esencial trabajar en el diseño y la aplicación de los protocolos de bioseguridad para lograr la reapertura de establecimientos del sector, así como también implementar estrategias de comunicación segmentada en tiempo real que reflejen las condiciones de mercado a los consumidores turísticos.
- **Impulsar el empleo de calidad.** Esto debe ponerse en marcha a través de esquemas de compensación salarial que promuevan la flexibilización de contratos laborales, la creación de subsidios y la cobertura médica para desempleados del sector, acompañados de capacitación de los recursos humanos para mejorar la empleabilidad y preservar los trabajos vinculados al turismo, así como la inclusión social.

---

<sup>133</sup> Entre enero y marzo de 2020 los arribos de viajeros extranjeros a toda América se redujeron en -45,9% a/a, mientras que los datos de reservas aéreas realizadas en ese periodo para viajes futuros a América del Sur cayeron -74,6% a/a. Véase Gómez (2020).

- **Adecuar las políticas de viajes y los mecanismos de incentivos a la nueva realidad.** Los ajustes al nuevo contexto post COVID-19 deberán permitir la adecuación de las políticas de cancelación, reembolso y reprogramación de viajes a la nueva realidad, considerando también situaciones relacionadas con los seguros de viaje. Por su parte, entre los mecanismos de incentivos cabe mencionar *vouchers*, descuentos y la declaración o ampliación de feriados. Se recomienda enfocarse en el mercado turístico doméstico, dado que se prevé que sea el que se recuperará más rápidamente, brindando alivio a los operadores turísticos.<sup>134</sup>

#### **Medidas de largo plazo:**

- **Impulsar un modelo turístico ambientalmente sostenible.** Este modelo requiere la revisión de los productos turísticos y mercados-meta, procurando su adecuación a los cambios en la dinámica de los viajes, a través de sistemas de inteligencia de mercado; el impulso a la digitalización e innovación del sector; la adaptación y revisión continua de los protocolos de bioseguridad en función de cómo evolucione la situación en cada destino; el fortalecimiento de los vínculos del turismo con cadenas productivas locales, y el refuerzo del marco de colaboración público-privado para promover un turismo sostenible, y acciones de comunicación y marketing público-privadas con visión doméstica e internacional.
- **Adaptar el marco regulatorio sectorial.** Para ello, se requiere el apoyo estatal, a través de la actualización de marcos normativos turísticos, la mejora de la gobernanza turística, y programas de inversión en infraestructura sanitaria.
- **Implementar estrategias de integración regional.** Se propone fortalecer acciones u operaciones de integración regional para el establecimiento, la implementación y la certificación de protocolos de bioseguridad con todos los actores de la cadena del turismo, así como la promoción y facilitación de rutas turísticas o productos que promuevan la oferta regional.
- **Diseñar e implementar estrategias costo-efectivas de promoción y comercialización turística con inclusión social.** Esta acción es necesaria para captar el interés de la demanda internacional potencial, coordinando esfuerzos público-privados, tanto a través de canales analógicos como digitales. Asimismo, se sugiere diseñar e implementar planes de inclusión social, basados en diagnósticos de la cadena de valor turística.
- **Brindar apoyo técnico y financiero para la digitalización del sector.** Esto debe hacerse con el objetivo de impulsar proyectos tecnológicos e innovadores que aumenten la productividad, y debe estar principalmente enfocado en las mipyme, cuyos niveles de uso de tecnología aún son bajos en el país. Asimismo, se requiere implementar programas de formación y capacitación tecnológica laboral, de modo de proveer al capital humano los instrumentos necesarios para avanzar en la digitalización y adopción de tecnologías emergentes en el sector.

---

<sup>134</sup> Bolivia tiene un potencial para reactivar y promocionar el turismo interno y cercano a las principales ciudades. Por ejemplo, cerca de la ciudad de La Paz hay lugares que ofrecen un clima cálido y mucha vegetación (como Yungas).

## 5.6 Mercado laboral y protección social

Bolivia viene arrastrando niveles relativamente bajos de productividad del trabajo. En promedio, un trabajador boliviano produce solo el 13,6% de lo que produce un trabajador de Estados Unidos.<sup>135</sup> Al respecto, distintos estudios coinciden en que existe un gran potencial para aumentar la productividad del trabajo mediante mejoras marginales en el capital humano y la competitividad.<sup>136</sup> Entre las varias razones de la baja productividad del trabajo en Bolivia cabe considerar la cultura corporativa, el clima tecnológico, y la falta de correspondencia entre las habilidades de los empleados y las necesidades de capital humano de las empresas. Por otro lado, las estadísticas de empleo disponibles evidencian un excedente en la oferta de profesionales técnicos y licenciados en el caso de las empresas medianas y grandes de las ciudades del eje central del país (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz).<sup>137</sup> A su vez, existe una insatisfacción del empresariado en relación con la calidad de los candidatos que se presentan buscando empleo, lo cual tiene implicancias sobre la informalidad laboral. Otro desafío de larga data en Bolivia que tiene mucha relevancia en el contexto actual es la baja cobertura de la seguridad social de largo plazo a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Las cifras disponibles para 2018 arrojan que solamente el 23% de la población total está cubierto. Es decir que alrededor del 77% de los trabajadores se encuentra excluido del sistema de jubilación contributiva.<sup>138</sup>

En el contexto de la pandemia, se vislumbran varios desafíos a raíz de esta situación. Por un lado, está el desafío de la pérdida de empleo formal a consecuencia de la crisis sanitaria y económica. Al respecto, una encuesta publicada el 3 de mayo de 2020, elaborada por la Cámara Nacional de Comercio, muestra que el 80% de las empresas prevé reducir personal en los siguientes meses.<sup>139</sup> A su vez, proyecciones disponibles a la fecha dan cuenta de una pérdida de empleo formal en el país que podría oscilar entre el 2,6% y el 9,7% de los empleos formales, según la duración de la crisis (Altamirano, Azuara y González, 2020). Este aumento del desempleo formal podría generar una precarización aún mayor del empleo en Bolivia.

Por otro lado, hay que considerar el desafío de los **ajustes en los patrones de consumo y demanda de bienes y servicios**, así como los cambios en los patrones de oferta y demanda, a raíz de los cuales se derivarían ajustes también en los perfiles de empleo y habilidades requeridas. La pandemia de la COVID-19 dejará una marca profunda en el mercado laboral, especialmente en aquellas actividades que antes de este evento requerían un fuerte componente de contacto personal, especialmente las actividades comerciales y de logística. El conjunto de todos estos ajustes implica, por un lado, la generación de nuevos empleos con nuevos perfiles y, por otro, la destrucción de determinados empleos.

También se halla el desafío de la **limitada cobertura de protección social** y la falta de mecanismos de seguridad social para mitigar shocks temporales. Ante la alta informalidad laboral de que adolece el país, el sistema de protección social tiene una baja cobertura. Por otro lado, existen programas de alivio de la pobreza, pero ninguno de ellos está diseñado para amortiguar shocks transitorios, como, por ejemplo, el shock actual debido a la pandemia.

---

<sup>135</sup> En base a datos de The Conference Board para 2019. Esta cifra estaría entre las más bajas de la región y por debajo de la productividad de trabajadores de países como Guatemala, Venezuela o Ecuador.

<sup>136</sup> Entre estos estudios, se destacan Pagés (2010) y Ruiz-Arranz y Deza (2018).

<sup>137</sup> En base a datos de Urquidí et al. (2018). No se tomó en cuenta la demanda de empleo de micro y pequeñas empresas ni tampoco de la administración pública porque se quiere hacer énfasis solamente en oportunidades de empleo de máxima calidad.

<sup>138</sup> Por género, los datos indican que en 2018 el 24,4% de los hombres y el 21,1% de las mujeres contaban con seguridad social (Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social [SIMS] del BID).

<sup>139</sup> Véase <https://www.paginasiete.bo/economia/2020/4/10/cnc-de-cada-10-empresas-analizan-despedir-personal-entre-mayo-julio-252304.html>.

Otro desafío será la necesidad de **mejorar las habilidades de los trabajadores** y proporcionar servicios de intermediación para que puedan lograr una reconversión laboral y así retener el empleo o bien reinsertarse en el mercado laboral. Lo anterior es crucial ante la amenaza de que muchos trabajadores se queden rezagados. En el ámbito de las habilidades, muchos sectores, ocupaciones y tareas están cambiando. Esta situación afecta especialmente a los grupos vulnerables, que presentan niveles básicos o inexistentes de habilidades para el trabajo, aquellos que no tienen acceso a oportunidades de actualización profesional ni reinserción laboral y muchas veces carecen de la infraestructura requerida para acceder a espacios digitales.

Idealmente, en la etapa de recuperación post pandemia de la COVID-19, las personas deberán estar listas y contar con las nuevas habilidades necesarias, de acuerdo con el capital humano requerido por las empresas para retomar operaciones. Estas habilidades básicas necesarias en el contexto de recuperación post pandemia pueden agruparse en: i) habilidades básicas de cuidado (como prevención y control del contagio, seguridad de salud y obligaciones de cuidado), ii) habilidades digitales (como alfabetización digital, manejo de información y uso de herramientas digitales para servicios en línea) y iii) habilidades socioemocionales (como resolución de conflictos, manejo de emociones y ansiedad, y comunicación).

Esta situación podría enfrentarse como una oportunidad para impulsar una reforma del mercado laboral que incluya aspectos que van desde la flexibilización laboral y un esquema de pago por productividad hasta la revisión de los salarios en los sectores de salud y educación,<sup>140</sup> y la mejora de las condiciones laborales para jóvenes profesionales. Asimismo, también es una oportunidad para transformar la formación del talento laboral en el país de manera profunda y coordinada, cerrando brechas en cuanto a oportunidades y reduciendo la desigualdad. La transformación del talento requerirá una base sólida de habilidades tecnológicas, como las digitales, y habilidades críticas socioemocionales. Con respecto a las habilidades socioemocionales, estas comprenden comunicación, pensamiento crítico, trabajo en equipo, capacidad de adaptación y colaboración. Estas habilidades son transversales y son tan importantes como las tecnológicas, pues se consideran cruciales no solo en tiempos de crisis sino también para los periodos de recuperación económica, donde muchos trabajadores y emprendedores deberán adaptarse y actualizarse a los nuevos tiempos para poder volver al mercado laboral. De hecho, hay evidencia a nivel general y también para el caso específico de Bolivia que indica que cada vez son más las habilidades socioemocionales demandadas por el mercado laboral.<sup>141</sup>

Ante las significativas secuelas asociadas de la crisis sanitaria y económica sobre el empleo, las respuestas de política pública requieren promover la transformación del talento para su adaptación a la nueva normalidad, y la protección efectiva del empleo, de los trabajadores y de las empresas. Las medidas que se adopten deberán contar recursos suficientes, estar adecuadamente focalizadas, ser muy bien administradas y, sobre todo, ser aplicables en el muy corto plazo.

**Con el objetivo de lograr una mejor focalización e impacto en el empleo y la protección social en el país, a continuación, se presenta una serie de propuestas:**

#### **Medidas de corto plazo:**

- **Disminuir temporalmente los costos del empleo formal.** En el corto plazo, se deben recortar de manera drástica los costos del empleo formal en las empresas formales y mejorar las condiciones de

---

<sup>140</sup> Las áreas de salud y educación tienen los salarios y remuneraciones más altos entre los empleos del sector público.

<sup>141</sup> Véanse detalles en Ospino (2019). En el caso específico de Bolivia, véase Urquidí et al., *Op. Cit.*



reasignación laboral. Se recomienda adoptar medidas que permitan a las empresas reducir los costos del empleo sin tener que despedir permanentemente a sus trabajadores. Una opción para disminuir el costo del empleo formal es dar una moratoria temporal a las empresas en sus contribuciones obligatorias, excluyendo las contribuciones para los servicios de salud. Otras opciones comprenden: flexibilidad tributaria, condonaciones y descuentos, diferimiento y/o reducción de las alícuotas de impuestos para las empresas medianas y grandes que conserven puestos de empleo.

- **Brindar respaldo operativo y de difusión para que las empresas puedan acceder a los préstamos de apoyo.** Si bien se han anunciado líneas de crédito para pequeñas, medianas y grandes empresas para que puedan pagar salarios y mantener en funcionamiento sus operaciones, tan solo un número reducido de estas firmas se ha visto beneficiado, ya que existen cuellos de botella operativos para acceder a estos recursos.<sup>142</sup>
- **Promover la transformación del talento en vistas de la nueva normalidad mediante programas de corta duración.** El propósito es hacer frente a la emergencia sanitaria y también preparar a los trabajadores para la demanda de empleo en el periodo de recuperación. Una opción es optar por políticas sectoriales enfocadas en las industrias más afectadas por el shock de la COVID-19, y también en los grupos más afectados, por ejemplo, las personas que perdieron su empleo. Se sugiere incluir al menos las siguientes temáticas: i) procedimientos de seguridad, higiene y salud adaptados a cada sector; ii) formación en habilidades socioemocionales;<sup>143</sup> iii) contenido modular técnico (*reskilling/upskilling*) para la redistribución de trabajadores hacia ocupaciones con incremento de demanda; y iv) digitalización de servicios, como en el caso servicios de entrega, la publicidad digital y rubros cuyo crecimiento está asociado al distanciamiento social.
- **Aprovechar la oferta educativa ya existente para la formación en habilidades necesarias para responder a los cambios.** Esta oferta incluye áreas como: i) formación en habilidades transversales digitales y socioemocionales (capacidad de tomar decisiones, manejo del estrés, flexibilidad, iniciativa), las cuales permiten a las personas adaptarse mejor a las nuevas circunstancias; ii) recursos para empleados relacionados con habilidades de teletrabajo y trabajo en plataformas digitales, y iii) recursos y capacitación para instructores sobre cómo adaptar contenidos y planes de estudio para entrega virtual, así como técnicas pedagógicas para canales digitales.
- **Incentivos para empresas innovadoras y emprendimientos nuevos.**<sup>144</sup> Los incentivos para empresas innovadoras y emprendimientos nuevos deberían estar destinados a conseguir la mano de obra con las calificaciones tecnológicas y técnicas que requieran, y sus actividades deberían recibir respaldo para poder mantener a sus trabajadores.

#### **Medidas de mediano plazo:**

- **Inducir un shock de productividad y descarbonización por el lado de la demanda y de la oferta para la generación de empleos formales de calidad.** Con el objetivo de impulsar, en el sector formal, la generación de empleos de mediana y alta calificación, por el lado de la demanda productiva se propone

---

<sup>142</sup> Según una encuesta realizada en mayo por la Cámara Nacional de Industrias (CNI) y la Cámara Departamental de Industrias de La Paz (CADINPAZ), solo un 25% había accedido o estaba tramitando el crédito. Véase [http://www.cnibolivia.com/publ/323\\_resultados-e-informe-sondeo-de-opinion-impacto-covid-en-la-industria-1.pdf](http://www.cnibolivia.com/publ/323_resultados-e-informe-sondeo-de-opinion-impacto-covid-en-la-industria-1.pdf).

<sup>143</sup> Del mismo modo, se deben promover los programas para fortalecer estas competencias, en especial en determinados segmentos de la población (por ejemplo, personas con problemas de salud y trastornos mentales que se podrían agravar como resultado de la crisis sanitaria).

<sup>144</sup> Según la misma encuesta de CNI-CADINPAZ, debido a la pandemia un 78% de las empresas no realizará inversiones en 2020. Esto puede ser una oportunidad para apoyar mediante incentivos a las empresas para que inviertan en innovación.

apoyar al sector privado para lograr la inserción y tecnificación de las empresas en cadenas de valor. Por el lado de la oferta laboral, se sugiere impulsar el desarrollo de habilidades técnicas, transversales, digitales y socioemocionales específicas requeridas en el sector productivo. En forma transversal se deberá apoyar una transformación para la descarbonización en los sectores productivos (por ejemplo, agricultura, silvicultura, energía, transporte, turismo, construcción y gestión de residuos) en paralelo con la creación de empleos, de manera que se refuercen mutuamente, generando beneficios económicos y sociales al mismo tiempo.<sup>145</sup>

- **Incentivos a las empresas para que promuevan la capacitación de su personal.** Los incentivos a las empresas podrían ofrecerse en forma de reconocimiento a sus actividades de capacitación y contratación de personas.<sup>146</sup> Otra opción es el pago de subsidios para quienes reciben capacitación, así como subsidios salariales para los empleadores que retienen y recalifican trabajadores, entre otros. En el caso de los trabajadores informales y desempleados (sin fuente de ingresos) se podrán realizar transferencias condicionadas a capacitación o aplicarse programas de empleo público temporal.
- **Crear alianzas estratégicas entre empresas e instituciones de educación pública.** Lo anterior tiene el objetivo crear sinergias dinamizadoras del mercado laboral identificando las áreas y temáticas de formación/capacitación que requiere el mercado. En específico, la incorporación de institutos técnicos y universidades coadyuvaría a que los buscadores de empleo mejorasen sus conocimientos y habilidades necesarias para ser competitivos y por consiguiente ser contratados.
- **Implementar cursos cortos en entidades educativas, que estén alineados con la demanda de las empresas.** Estos cursos tendrían una duración máxima de tres meses, para determinados sectores, y serían financiados como parte del programa regular de la entidad educativa. Para la selección de los participantes y los incentivos para que formen parte de la capacitación se sugiere otorgar estipendios. Otra opción es que los buscadores de empleo que reciban los tres meses de capacitación tengan el compromiso por parte de las empresas demandantes de reclutarlos por un periodo inicial bajo la modalidad de práctica remunerada.
- **Adoptar un sistema de aseguramiento integral y adecuado a la realidad de Bolivia.** El país requiere un sistema que brinde aseguramiento a la población independientemente de sus condiciones de trabajo, pues a la fecha el sistema actual de seguridad social solo cubre a una minoría de trabajadores formales. El sistema de aseguramiento deberá brindar protección ante riesgos importantes y shocks temporales, incluyendo aspectos como el seguro de desempleo, el seguro de pensiones y el seguro de salud. Para la protección del ingreso laboral se podría adoptar un seguro de desempleo híbrido entre el seguro de desempleo tradicional y el sistema de cuentas individuales de ahorro, que además incorporaría un ingreso básico garantizado. En el caso de las pensiones se propone adoptar un mecanismo de distribución basado en subsidios a las contribuciones y un ingreso básico independiente o jubilación mínima. Por último, para la protección contra el riesgo de enfermedad se propone la adopción de un seguro universal, integrado, en función del tipo de mecanismo redistributivo. Para detalles de esta propuesta para el caso específico de Bolivia, véase [González-Velosa y Robalino \(2020\)](#).

---

<sup>145</sup> Véanse detalles en Saget, Vogt-Schilb y Luu (2020).

<sup>146</sup> Por ejemplo, mediante reconocimientos que podrían alcanzar ciertos valores, calculados en función de la cantidad de personas receptoras de capacitación en el trabajo, en comparación con la cantidad de personas contratadas de forma permanente una vez concluido este periodo.

## 5.7 Salud

La estructura del sector salud en Bolivia data de mediados de los años noventa. La división de funciones y competencias entre el gobierno, las gobernaciones y los municipios está normada por la Ley de Participación Popular (1994) y la Ley de Descentralización Administrativa (1995). Son normas antiguas, que, si bien en su momento promovían la participación de todas las instancias y de la misma sociedad en la gestión de la salud, en la actualidad y en el contexto de la pandemia de la COVID-19 han probado no ser adecuadas para los desafíos que se enfrentan.

En años recientes se han realizado esfuerzos para incrementar el gasto en salud y la cobertura de los servicios. Según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), los gastos en salud han pasado de US\$32 per cápita en 2006 a US\$151 en 2017.<sup>147</sup> En 2006 el gasto corriente en salud equivalía al 4,8% del PIB y para 2017 este subió al 6,4% del PIB.<sup>148</sup> En contraste con estos avances, se ha logrado poco en cuanto a la calidad y eficiencia en los servicios de asistencia en salud. En comparación con países con un nivel de ingreso per cápita similar, Bolivia mantiene una situación desfavorable, con indicadores de salud poco satisfactorios y con brechas pronunciadas entre las áreas urbanas y rurales. Los indicadores disponibles de mortalidad materna reportan 160 por 100.000 nacidos vivos, y en el caso de muerte infantil se contabilizan 24 defunciones de menores de 1 año por cada 1.000 nacimientos.<sup>149</sup> La prevalencia de la desnutrición crónica en menores de 5 años a nivel nacional es del 16%, pero a nivel rural asciende al 23,7%, es decir, el triple que en zonas urbanas, donde es del 12,2%.<sup>150</sup> Los partos no atendidos por personal especializado alcanzan el 10% del total.<sup>151</sup> Por su parte, el Índice de Competitividad Global del año 2019, en su dimensión de salud, colocó al país en el puesto 89 entre 141 economías (FEM, 2019b).

Las razones detrás de la precaria situación del sector salud en el país son varias y de distinta naturaleza. En primer lugar, están las barreras geográficas. Bolivia tiene la densidad poblacional más baja de la región, lo que dificulta el acceso y aumenta los costos de los servicios de salud. La falta de accesibilidad es más pronunciada en las zonas con mayores rezagos económicos y sociales. También están las ineficiencias técnicas tanto en la elección de las prioridades de salud como en la asignación de recursos y las deficiencias en el financiamiento del sistema. A estas barreras se suman aspectos estructurales, entre los que se destaca la baja cobertura antes de marzo 2019, fecha en que se creó el Seguro Universal de Salud.<sup>152</sup> Asimismo, Bolivia se ubica entre los países de la región con mayor déficit de recursos humanos de salud (RHS).<sup>153</sup>

Cabe resaltar que el acceso y la calidad de los servicios básicos de agua y saneamiento son aspectos que inciden directamente en los indicadores de salud y viceversa. Esta relación se observa en aspectos como la

<sup>147</sup> Véase <https://apps.who.int/gho/data/node.main.GHEDGGHEDpcUSSHA2011?lang=en>.

<sup>148</sup> Véase <https://apps.who.int/gho/data/node.main.GHEDCHEGDP SHA2011?lang=en>.

<sup>149</sup> Dato para 2016 y 2014, respectivamente, de acuerdo con la Encuesta de Demografía y Salud (EDSA) (INE, 2016). Véase [http://www.udape.gob.bo/portales\\_html/dossierweb2019/htms/Cap07/C070405.xls](http://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2019/htms/Cap07/C070405.xls).

<sup>150</sup> Dato para 2016, de acuerdo con la EDSA (INE, 2016). Véase [http://www.udape.gob.bo/portales\\_html/dossierweb2019/htms/Cap07/C070405.xls](http://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2019/htms/Cap07/C070405.xls).

<sup>151</sup> Dato a 2016, de acuerdo con los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial. Véase <https://data.worldbank.org/source/health-nutrition-and-population-statistics>.

<sup>152</sup> A partir de marzo de 2019, en Bolivia entró en vigor el Seguro Universal de Salud, con el fin de brindar atención gratuita en salud para toda la población, el cual es financiado por el Tesoro General de la Nación (TGN). Una estimación preliminar del gobierno determinó que para su puesta en marcha se demandaría cerca de US\$300 millones (0,7% del PIB). Antes de este seguro, existía el Seguro Social de Corto Plazo, en cuyo caso la población que no contaba estaba cubierta tenía que pagar por hacer uso de servicios médicos públicos.

<sup>153</sup> Bolivia tiene 16 médicos por cada 10.000 habitantes (dato de 2018; véase [https://www.who.int/gho/health\\_workforce/physicians\\_density/en/](https://www.who.int/gho/health_workforce/physicians_density/en/)); 3,9 médicos especialistas por 10.000 habitantes (dato de 2012; véase <https://data.worldbank.org/indicator/SH.MED.SAOP.P5>), y solo 11 camas por cada 10.000 habitantes (dato de 2014; véase <https://apps.who.int/gho/data/node.country.country-BOL?lang=en>).

nutrición, pasando por la previsión de muertes, y hasta la capacidad del país para contener la actual pandemia de la COVID-19.<sup>154</sup> La falta de saneamiento e higiene genera tanto pérdidas económicas como de vidas.<sup>155</sup> Asimismo, una buena salud y nutrición de las personas son prerequisites esenciales para un aprendizaje efectivo, mientras que un mejor acceso a los servicios de agua y saneamiento en las escuelas tiende a elevar las tasas de asistencia así como las habilidades para aprender (UNICEF, 2012).

Ante el shock de la pandemia, los problemas estructurales e institucionales en el sector salud se han acentuado. La infraestructura existente en el país, en todos los niveles de atención, no estaba preparada para dar respuestas de calidad a problemas asistenciales complejos. Las limitaciones del país en lo referente a la oferta de RHS son extraordinarias, sobre todo en cuanto a la oferta de especialistas, mientras que la capacidad resolutoria del sector salud para la adquisición de equipamiento, medicamentos e insumos de bioseguridad es limitada.<sup>156</sup>

Los esfuerzos iniciales se enfocaron en las líneas de respuesta y en el fortalecimiento del sistema hospitalario de tercer nivel y de algún centro de segundo nivel en las capitales departamentales y en las ciudades más pobladas del país, dejando fuera el primer nivel de atención.<sup>157</sup> Ante la falta de un enfoque de red que considerara la integración efectiva y complementaria de los establecimientos que conforman las redes de salud, desde los centros de salud hasta los hospitales de las cabeceras departamentales, de forma sistemática, en el primer nivel el efecto de contención asistencial en pacientes con COVID-19 fue muy limitado. Por su parte, los hospitales de segundo nivel, en las cabeceras de las 104 redes de salud de que dispone el sistema, solo han servido como contención de los casos más leves. Los hospitales de tercer nivel en las cabeceras de los departamentos, al no estar dotados para proporcionar atención de soporte respiratorio continuado a pacientes en situación de insuficiencia respiratoria, se vieron rápidamente colapsados.

Ante las limitaciones preexistentes de infraestructura, los esfuerzos iniciales se enfocaron en incrementar el número de camas de enfermos agudos disponibles hasta 1.536 (incremento de 905 camas) y el número de camas de UTI hasta 536 (incremento de 500). Asimismo, se dispusieron algunos hoteles y albergues municipales para la cuarentena de contactos y personas asintomáticas sospechosas de infección.<sup>158</sup> Como se mencionó, esta medida no consideró a la mayoría de los hospitales de segundo nivel ni los establecimientos integrales de salud, en teoría centros de salud con cobertura de atención 24/7, lo cual no se observa en la práctica.<sup>159</sup>

---

<sup>154</sup> Algunos estudios al respecto son OMS (2015); Black, et al. (2003); Hutton y Haller (2004).

<sup>155</sup> Cifras disponibles para 2014 estiman pérdidas económicas por US\$1.278 millones (4% del PIB), más de 5,35 millones de casos de enfermedades, y 249 muertes registradas en el segmento de niños menores de 5 años, todos casos relacionados con la falta de agua potable y saneamiento (Banco Mundial, 2015).

<sup>156</sup> Las capitales de los principales departamentos del país como Santa Cruz y La Paz han podido estructurar cierta respuesta eficaz, pero en el resto de las capitales departamentales ni siquiera los hospitales de tercer nivel, que actúan como centros de referencia para la totalidad de los establecimientos de salud de cada departamento, han podido dar una respuesta operativa oportuna. Lo anterior se observa tanto en lo relacionado con las necesidades de pruebas diagnósticas PCR ante la falta de reactivos, la falta de infraestructura y equipamiento suficiente en sus laboratorios, así como en cuanto a la demanda de soporte vital respiratorio, por lo cual se han visto desbordadas las capacidades asistenciales de terapias intensivas en las fases tempranas de la epidemia.

<sup>157</sup> Se identificaron 29 hospitales públicos y ocho de la seguridad social, con un total de 631 camas de agudos y 36 camas de terapia intensiva, que se prepararon para atender pacientes con COVID19.

<sup>158</sup> Inicialmente el Ministerio de Salud descartó la idea de adquirir hospitales de campaña. No obstante, en las ciudades de Santa Cruz de la Sierra y Trinidad se tuvieron que acondicionar domos anexos a los hospitales.

<sup>159</sup> A la fecha, no se tienen datos precisos sobre si las metas de incremento de camas se alcanzaron a cumplir. Las sociedades médicas denunciaron que la ampliación del número de camas y equipamiento propuesta por el gobierno eran imposible de efectivizarse debido a las limitaciones de infraestructura. De hecho, había infraestructura hospitalaria concluida que habría podido incrementar fácilmente el número de camas disponibles, pero no fue habilitada por falta de recursos humanos y presupuesto para la operación (hospitales de Montero, El Alto Sur, Llallagua y Ocuri).

Otra condición preexistente que ha limitado la capacidad de respuesta del sector ante la pandemia ha sido el número reducido de médicos y enfermeros disponibles.<sup>160</sup> El RHS que conforma el sistema es insuficiente para asegurar la cobertura asistencial y más aún para poder responder con flexibilidad ante un incremento repentino y exponencial de la demanda. Para paliar esta situación, se autorizó la posibilidad de la doble contratación del personal asistencial (médicos y enfermeros).<sup>161</sup> Si bien esta medida permitió duplicar el número de horas médicas y de enfermería disponibles en el sector, la calidad de esta cobertura se redujo consecuentemente.<sup>162</sup> A pesar de existir un importante número de médicos generales desempleados, el número de médicos capacitados para atender patologías complejas es limitado y el sector no ha contado con la flexibilidad suficiente para poder incorporar a estos profesionales.

Finalmente, la falta de experiencia en la administración sanitaria y la acotada capacidad institucional han imposibilitado respuestas más oportunas y eficaces para llevar a término las adquisiciones de insumos, equipamiento y recursos humanos, comprometiendo la respuesta eficaz del sistema.<sup>163</sup> Esta situación se observa a pesar de contar con suficientes fondos de financiamiento<sup>164</sup>, e instrumentos legales para la flexibilización de los procesos de adquisiciones. A la fecha de elaboración de esta nota, el nivel de ejecución del financiamiento disponible por las diferentes fuentes no supera el 20% del presupuesto.

En cuanto a los principales desafíos que en el mediano plazo deberá enfrentar el sector, cabe mencionar el fortalecimiento integral de las redes de salud. La situación actual brinda una oportunidad para repensar el diseño de estas redes de salud con criterios de accesibilidad, así como criterios de capacidad resolutive, y con un enfoque de complementariedad entre niveles, además de permitir reforzar la gobernanza global de la red. Asimismo, es una oportunidad para que el fortalecimiento no consista únicamente en infraestructura y equipamiento, sino también en el incremento de las capacidades clínico-asistenciales de los RHS, así como también las capacidades organizativas y de gestión.

### **Para impulsar la recuperación económica, las recomendaciones de política pública incluirían:**

#### **Medidas de corto plazo:**

- **Priorizar el primer nivel de atención para contener la pandemia.** Es necesario priorizar el primer nivel de atención como estrategia para la participación comunitaria organizada que sostenga la mayor

---

<sup>160</sup> En la práctica, la cobertura 24/7 de diferentes especialidades en los hospitales de segundo nivel no se observa. En dichos hospitales, ante la falta de especialistas en medicina interna y en anestesia-reanimación no se pudo asegurar una atención de calidad a pacientes que requerían soporte ventilatorio invasivo. La situación en los hospitales de tercer nivel también presenta déficits de hasta el 50% de las necesidades de RHS.

<sup>161</sup> Lo que implica la autorización legal en la propia institución para contar con dos contratos durante el periodo de emergencia por la pandemia de la COVID19, es decir, trabajo con doble turno pasando de 6 horas a 12 horas. Dado que muchos profesionales compaginan contratos en el sector público con contratos en la seguridad social, este doble turno ya existía de facto.

<sup>162</sup> A su vez, dado que la mayor parte de los profesionales especialistas están concentrados en las capitales de los departamentos (fundamentalmente en La Paz y Santa Cruz), esta solución resultó válida, con las limitaciones ya mencionadas, sobre todo para dichas ciudades.

<sup>163</sup> La existencia de organismos descentralizados responsables de realizar dichas compras (Central de Aprovisionamiento de Suministros Sanitarios [CEASS] para insumos y medicamentos, y Agencia de Infraestructura y Equipamiento Médico [AISEM] para equipamiento) no ha sido suficiente, debido a que estas agencias no cuentan con la capacidad institucional para responder oportunamente a las necesidades de adquisiciones urgentes. Además, en ambas instituciones se han ido producido sucesivos cambios en sus direcciones ejecutivas durante el periodo de la pandemia. A esto se suman los cambios repetidos en el Ministerio de Salud en todos sus niveles de autoridad (ministros, viceministros y direcciones generales). Algunos gobiernos subnacionales han solicitado la transferencia de los fondos a sus respectivos gobiernos departamentales, a fin de poder realizar las adquisiciones de equipamientos e insumos directamente.

<sup>164</sup> Mediante la respuesta inmediata de la cooperación internacional a la pandemia se redirigieron fondos de otras operaciones para la adquisición de insumos médicos.

demanda posible, con adecuada capacidad instalada asistencial y comunitaria. De forma paralela, esta medida coadyuvará a contener el aumento de la pobreza.

- **Poner en marcha una política de incentivos y retención de RHS en áreas remotas.** Superar las limitaciones normativas en materia de “doble percepción” salarial permitiría una ingeniería de dotación de RHS especializados en el corto y mediano plazo mientras la oferta del mercado se incrementa. Asimismo, se debe definir una política de incentivos para la retención de profesionales de salud en áreas remotas (rurales principalmente); dentro de los incentivos se debería prever la dotación permanente de insumos de bioseguridad, además de transporte para el personal sanitario (Plan nacional de incentivos diferenciados).
- **Establecer una política para fortalecer la capacidad de adquisición del sector.** Identificar los recursos normativos y operativos necesarios que permitan dar una respuesta oportuna en la dotación de equipamiento, insumos, reactivos y otros recursos al sistema, de manera ágil, transparente y eficiente.
- **Implementar una política de fortalecimiento de la rectoría y gobernanza del Ministerio de Salud.** Esta política debe estar dirigida a superar el rol operativo y ejecutor del Ministerio de Salud en la línea de la descentralización en salud, reforzando las capacidades de los gobiernos subnacionales para asumir las competencias otorgadas por ley.

#### **Medias de mediano plazo:**

- **Establecer una política de atención primaria de salud para reformar el modelo asistencialista centrado en hospitales.** El objetivo es reorientar los servicios de salud mediante una visión basada en el derecho a la salud, dirigida al abordaje de los determinantes de la salud, de modo de disminuir inequidades sanitarias con enfoque de red y aplicando una reforma real del modelo asistencialista centrado en hospitales.
- **Ejecutar un plan maestro de formación de recursos humanos.** Es esencial implementar una política de formación de RHS acorde a los mínimos estándares de calidad que las propias normas aprobadas en el sector establecen. Esto requiere una trayectoria de mediano y largo plazo que implique: i) ampliar la capacidad de formación especializada de posgrado en medicina y enfermería,<sup>165</sup> ii) implementar políticas de recursos humanos que favorezcan la distribución equitativa de los mismos en los territorios con mayor escasez de profesionales,<sup>166</sup> iii) incrementar el presupuesto destinado a la contratación de personal en el sistema, a fin de adecuar la oferta a las coberturas asistenciales mínimas establecidas por norma.
- **Instaurar una política de financiamiento en salud.** Resulta imperioso disponer de un Plan Maestro de Inversiones en Salud estructurado técnicamente, que oriente las necesidades financieras del sector considerando los avances tecnológicos y de gestión sanitaria, articulando la evaluación de tecnología sanitaria y políticas de medicamentos, así como la formación y dotación de recursos humanos.

---

<sup>165</sup> Se sugiere establecer una planificación técnica a largo plazo en la formación de recursos humanos con la perspectiva de disminuir la brecha evidenciada en todos los perfiles, mediante acuerdos entre entidades académicas y el Ministerio de Salud principalmente, para lo cual se requiere una amplia coordinación con los gobiernos subnacionales.

<sup>166</sup> Este es el caso de áreas no propiamente urbanas o de cabeceras de redes de salud alejadas de las capitales de departamento. Asimismo, se deberá agilizar la inserción laboral de estos perfiles en establecimientos clave.

## 5.8 Educación

A pesar de los avances logrados en los últimos años en términos de acceso, persiste en el país una brecha importante entre los años de educación de la población del área urbana y los del área rural, así como entre hombres y mujeres. En el primer caso, la población urbana acredita en promedio 11,4 años de escolarización, en contraste con el área rural, donde se registran 6,4 años en promedio. A su vez, a nivel nacional los hombres tienen en promedio 10,6 años de educación versus las mujeres, con solo 9,4 años. Por etnicidad, también se vislumbra una diferencia pronunciada de años de escolaridad, en cuyo caso la población no indígena presenta un promedio de 11,1 años, pero la población indígena acredita únicamente 7,5 años en promedio.<sup>167</sup>

En lo que respecta a la calidad del sistema educativo nacional, Bolivia carece de datos que puedan medirla y reflejar su nivel, porque el país no ha participado de ningún sistema de medición de calidad regional ni internacional ni tampoco cuenta con datos internos sobre el desempeño de los estudiantes. Un paso en este aspecto ha sido la integración de Bolivia al Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) encargado de llevar a cabo el Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE), a realizarse a partir de mayo de 2019 en 18 países, con resultados programados para mediados de 2021.<sup>168</sup>

En el actual contexto de la pandemia, los principales obstáculos que enfrenta el sistema educativo de Bolivia tienen que ver con la continuidad de las clases ante la falta de una estrategia y de recursos para impartir la educación a distancia, además de la falta de conectividad, de una plataforma virtual educativa, de recursos digitales, y de profesores capacitados para enseñar bajo un nuevo esquema (Álvarez et al., 2020). Ante la emergencia sanitaria, es difícil que la reanudación sea presencial, ya que las escuelas aun no cuentan con las condiciones biosanitarias ni de infraestructura necesarias para asegurar un retorno seguro para estudiantes y docentes.

Más allá de contar con un plan para retomar las clases a distancia, Bolivia no tiene una plataforma digital, empezando porque el país sufre limitaciones significativas de conectividad a Internet, lo cual es más acentuado en el área rural y entre grupos vulnerables. El país tampoco cuenta con infraestructura tecnológica en las escuelas (por ejemplo, dispositivos como computadoras o tabletas), ni con docentes que posean habilidades tecnológicas para aplicar la enseñanza digital a distancia. Pero aun con un plan y con la infraestructura necesaria para impartir educación digital a distancia, se requerirá que los estudiantes contaran con un mínimo de capacidades cognitivas para poder aprovecharlas, y el involucramiento de los padres en este tipo de aprendizaje.

Por su parte, el cierre prolongado de los centros educativos tendrá efectos negativos sobre los aprendizajes y los niveles de deserción y promoción. Se podría esperar una disminución de la matrícula escolar en el sector público, para ciertos grupos, y en el sector privado en las áreas urbanas, ante el aumento de la deserción escolar, como suele suceder en periodos de crisis económica (Duarte et al., 2009). Entre los más perjudicados estarán los alumnos pobres y de clase media vulnerable, así como los estudiantes indígenas, migrantes y aquellos con necesidades especiales (UNESCO, 2020).

---

<sup>167</sup> Cifras en base a la Encuesta de Hogares de 2019.

<sup>168</sup> La fase piloto del ERCE 2019 se realizó en 2018, y el 28 de julio de 2020 se hizo entrega de los resultados del “Análisis Curricular”. Véanse los detalles en <https://es.unesco.org/fieldoffice/santiago/llece/ERCE2019> y en <https://es.unesco.org/news/webinar-analisis-curricular>.



A pesar de los desafíos, la crisis derivada de esta pandemia brinda una oportunidad histórica para transformar la educación en Bolivia, atendiendo rezagos de calidad y aprendizaje, cerrando brechas entre zonas geográficas y rurales, y entre población indígena y no indígena.

### **Las recomendaciones para impulsar la reactivación mediante el sector educación en tiempos post COVID-19 incluyen:**

#### **Medidas de corto plazo:**

- **Implementar una estrategia de educación a distancia por radio y/o televisión.** Idealmente, esta estrategia pedagógica deberá ser bilingüe a fin de atender a una población diversa (rural, indígena, etc.), en el año lectivo en curso, enfocada en asegurar un nivel de aprendizaje mínimo adecuado y reducir la deserción escolar. Por ejemplo, una opción de bajo costo y que ha probado ser efectiva es usar Plaza Sésamo para impartir clases en televisión, lo cual requeriría básicamente una alianza con las televisoras.<sup>169</sup>
- **Elaborar un plan de reapertura de centros educativos.** Este plan deberá incluir la información de la dotación de servicios básicos, condiciones de hacinamiento, posibilidad de turnos adicionales, necesidad de insumos de bioseguridad, entre otros. Dado que las unidades educativas reportan regularmente al Sistema de Información Educativa (SIE), se puede aprovechar su información para este plan.<sup>170</sup>
- **Formular protocolos de bioseguridad para el retorno a clases.** Una vez que se decida el retorno a clases, será necesario un protocolo específico para los distintos niveles educativos, tanto en términos de infraestructura, servicios y transporte. Asimismo, se deberá contar con una estrategia de comunicación para el retorno a clases que informe sobre todos estos protocolos.
- **Monitorear el cumplimiento de las condiciones sanitarias requeridas en los centros educativos públicos y privados.** El objetivo es verificar el cumplimiento de las condiciones sanitarias, el nivel de asistencia de los estudiantes, y generar toda la información básica y necesaria para hacer un análisis de la fluctuación de alumnos del sector privado al público.

#### **Medidas de mediano plazo:**

- **Desarrollar una estrategia para impartir educación digital a distancia.** Dado que el sector educativo probablemente sea uno de los últimos en volver a la normalidad, será vital la elaboración de una estrategia para impartir educación digital a distancia a nivel nacional.<sup>171</sup> Esta estrategia deberá incluir la capacitación de los docentes en temas tecnológicos y digitales, para que puedan adaptarse a la modalidad de educación virtual; el desarrollo de un currículo, un portal o una plataforma digital de aprendizaje y

---

<sup>169</sup> Un ejemplo es Perú, donde Plaza Sésamo se transmite a escala nacional.

<sup>170</sup> El Ministerio de Educación cuenta con un Sistema de Información Educativa (SIE) en el que puede accederse a información incluso a nivel de los estudiantes, lo cual facilitaría la implementación de cualquier estrategia educativa y su evaluación. Es una base de datos de todo el sistema. En efecto, abarca el Sistema de Gestión Educativa, el Sistema de Información Académica, el Sistema de Administración de Información, entre otros, y además contiene reportes estadísticos. La información llega a nivel de los estudiantes. Asimismo, cuenta con el módulo de unidades educativas a nivel de infraestructura y salubridad, por lo que sería posible acceder a esa información.

<sup>171</sup> La digitalización del sistema educativo puede ser una gran oportunidad para corregir muchas falencias de dicho sistema, entre ellas, observar la inasistencia a clases de los profesores, mantener controles de avance de las materias de acuerdo con programas establecidos, lograr una mejor asignación y actualización del material, etc. Asimismo, en el caso de los docentes que no logren adecuarse al sistema digital (por ejemplo, profesores de más edad), esto puede ser un incentivo para su jubilación y para facilitar la contratación de nuevos docentes actualizados.

un sistema de evaluación y monitoreo. Es esencial contar con la infraestructura necesaria para que la educación digital a distancia llegue a la población más inaccesible.<sup>172</sup>

- **Adoptar modelos de aprendizaje híbridos, con componentes presenciales y virtuales.** El objetivo es la expansión del acceso a la educación preescolar y secundaria, con énfasis en zonas rurales y comunidades indígenas. Los programas deberían cumplir con estándares de calidad en términos de espacios físicos, relación adultos/niños, capacitación de los docentes, orientación curricular, dotación y equipamiento de los centros y articulación con la comunidad. A su vez, para incentivar la permanencia en secundaria, resulta clave aumentar la pertinencia de la escolarización y lograr una mayor articulación del sistema educativo con el sector productivo.
- **Mejorar la calidad de la educación por medio del fortalecimiento de los sistemas de evaluación y monitoreo de la capacidad institucional.** Para aumentar la calidad de la educación, es clave contar con datos que permitan determinar el nivel de aprendizaje de los estudiantes. Una opción es implementar gradualmente pruebas regionales y eventualmente internacionales que permitan establecer el nivel de la calidad de la educación en el país con respecto a otros países de la región. Igualmente será necesario actualizar de manera periódica los datos nacionales de asistencia, promoción y desempeño de los alumnos. En base a esta información, se podrán elaborar medidas de efectividad a nivel de escuela, que provean información relevante para mejorar las políticas educativas, de gestión de los establecimientos, y de las prácticas de los docentes. Asimismo, el monitoreo y la elaboración estudios de impacto de las políticas y programas educativos deben constituirse en la base para tomar decisiones informadas de política pública basadas en evidencia.
- **Mejorar la calidad de la educación por medio de la efectividad de los docentes.** Algunas intervenciones orientadas a mejorar la formación de los docentes para que sean más efectivos en las aulas podrían incluir: i) poner en marcha módulos de práctica pedagógica en la formación inicial docente y retroalimentación personalizada para los aspirantes, ii) desarrollar programas de acompañamiento personalizado para docentes nuevos y en ejercicio que incluyan la evaluación del desempeño en el aula y retroalimentación para que puedan incorporar prácticas efectivas y iii) ajustar los programas existentes de formación continua de docentes en ejercicio para que promuevan el desarrollo de habilidades socioemocionales y digitales.

---

<sup>172</sup> Al respecto, en mayo 2020 el Ministerio de Educación anunció que comenzaría el diseño de la educación a distancia, virtual y digital. Para implementar un programa de educación digital en el país se requiere empezar desde cero con respecto a la infraestructura informática, la conectividad, los equipos, etc. Los datos corresponden al Ministerio de Educación. Véanse los enlaces [https://www.minedu.gob.bo/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4552:ministerio-de-educacion-coordina-el-diseno-de-la-educacion-en-cuarentena-con-los-padres-de-familia&catid=182&Itemid=854](https://www.minedu.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=4552:ministerio-de-educacion-coordina-el-diseno-de-la-educacion-en-cuarentena-con-los-padres-de-familia&catid=182&Itemid=854) y [https://www.minedu.gob.bo/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4551:comienza-el-nuevo-diseno-de-la-educacion-en-bolivia&catid=182&Itemid=854](https://www.minedu.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=4551:comienza-el-nuevo-diseno-de-la-educacion-en-bolivia&catid=182&Itemid=854).

## 5.9 Género y diversidad

En el área de género y diversidad, a pesar de los importantes avances que se han logrado en años recientes, en Bolivia prevalecen una marcada **desigualdad de género**, altas tasas de violencia contra la mujer y grandes brechas etnolingüísticas que afectan desfavorablemente a la población indígena y afrodescendiente. Cabe mencionar que, en el ámbito de género, Bolivia es uno de los países de América Latina que mayores avances normativos presenta. La CPE ha incorporado valores y principios de equidad de género y derechos específicos para mujeres. Asimismo, el país ha firmado tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos, así como suscrito leyes y programas establecidos para luchar contra la violencia hacia las mujeres. Desafortunadamente y a pesar de esta normativa existente, los distintos indicadores disponibles dan cuenta de la persistencia de brechas de género con datos preocupantes, sobre todo en lo que respecta a la violencia de género.

Bolivia es el país que presenta el mayor índice de violencia contra la mujer de la región, ya que 75 de cada 100 mujeres casadas o en unión libre manifestaron haber sufrido violencia psicológica, física, sexual o económica a lo largo de su relación sentimental.<sup>173</sup> Cifras comparativas para un grupo de países confirma a Bolivia como el país que tiene los índices más altos de violencia física y sexual contra las mujeres en toda la región: un 52,3% de las mujeres bolivianas reportaron haber sufrido violencia física alguna vez por parte de un esposo o compañero; asimismo, el 6,7% de las mujeres indicaron haber sido objeto de violencia sexual en alguna ocasión por sus cónyuges o parejas (OPS, 2012).

Por otra parte, cabe considerar, como ya se ha puntualizado, que la tasa de mortalidad materna en Bolivia también es la más alta de la región, con 160 casos por 100.000 nacidos vivos, según el estudio nacional post censal de 2011, cuando el promedio de ALC asciende a 48.<sup>174</sup> A su vez, la tasa de mortalidad materna es mayor en el área rural y para mujeres indígenas (Ministerio de Salud, 2011). Por su parte, la tasa de fecundidad adolescente (nacimientos por cada 1.000 mujeres de entre 15 y 19 años) fue de 71 en 2013, en comparación con 69 para ALC.

En el ámbito laboral, la brecha de participación en el mercado entre hombres y mujeres en Bolivia es de un 26% a favor de los hombres,<sup>175</sup> y se explica sobre todo por las responsabilidades en quehaceres domésticos y el cuidado de los hijos.<sup>176</sup> En lo que se refiere a la diferencia en ingresos laborales, a pesar de que en estos últimos 25 años se observa una reducción en la brecha de ingreso a favor de las mujeres,<sup>177</sup> estas ganan por hora aproximadamente el 82% de lo que gana un hombre.<sup>178</sup>

---

<sup>173</sup> Datos obtenidos de la Encuesta de Prevalencia y Características de la Violencia contras las Mujeres (EPCVcM) (INE, 2016).

<sup>174</sup> Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial; Banco Mundial, (2015); Ministerio de Salud (2016). Al respecto, se han identificado tres tipos de demoras que derivan en riesgos de muerte materna: i) la demora en la toma de la decisión de buscar atención, ii) la demora en llegar al establecimiento de salud y iii) la demora en la adecuada provisión de atención, directamente relacionada con la calidad de los servicios institucionalizados de salud (Thaddeus y Maine, 1994).

<sup>175</sup> Datos del Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS) del BID para 2019. Considera el promedio simple de países de América Latina y países de la región andina (los datos de estos últimos países y los promedios regionales no incluyen a Venezuela).

<sup>176</sup> Aproximadamente 8 de cada 10 mujeres que no participa en el mercado laboral señala que no lo hace debido a sus responsabilidades en labores del hogar y del cuidado de niños, mientras que solamente 2 hombres de cada 100 señala que no participa en el mercado laboral por estos motivos (SIMS, 2019).

<sup>177</sup> Véase Urquidí y Valencia (de próxima publicación).

<sup>178</sup> Datos de SIMS del BID, con información a 2017 para los países con datos disponibles.

Por otra parte, el 60% de las mujeres tiene un ingreso menor al salario mínimo versus el 43% de los hombres en esa situación.<sup>179</sup> La tasa de desempleo de las mujeres en el área urbana (6,01%) es el doble que la de los hombres (3,28%). En cuanto a la tasa de informalidad, es del 82% para los hombres versus el 80% para las mujeres. Sin embargo, cuando se ve el caso de los grupos educativos medios y bajos, el 92% de las mujeres con un nivel educativo medio y el 98% de las mujeres con un nivel educativo bajo son informales. También existe una mayor participación femenina en ocupaciones con menores ingresos, como el área de ventas y servicios.<sup>180</sup> Asimismo, las mujeres tienen menos acceso a las TICS. En el periodo comprendido entre 2017 y 2018, el porcentaje de acceso a Internet en la región fue del 63% para los hombres y del 57% para las mujeres, mientras que el acceso y el uso del teléfono móvil ascendió al 83% para los hombres y al 80% para mujeres.<sup>181</sup> En 2014 el 45,6% de hombres era usuario frecuente de Internet en comparación con el 33,6% de las mujeres en Bolivia (Ortuño, 2016).

En el contexto de la pandemia COVID-19, las mujeres en Bolivia se verán más afectadas que los hombres en varias dimensiones. Para empezar, verán disminuido su acceso a los servicios de salud sexual reproductiva y a la atención pre y postnatal debido a la saturación de los servicios de salud. Esto puede aumentar los embarazos adolescentes y los embarazos no deseados, así como la mortalidad materna (OEA, 2020b). Por otra parte, los cuidados esenciales para abordar la pandemia recaen mayoritariamente en las mujeres, dado que tradicionalmente asumen una mayor carga en las tareas domésticas y el cuidado de menores, en particular con el cierre de los colegios. A su vez, en un contexto de eventual destrucción de empleo, las mujeres parten de una situación de desigualdad en el mercado de trabajo. Se prevé que, a consecuencia de la pandemia, el porcentaje de mujeres que perderán su empleo será mayor que el de los hombres, dado que representan una gran proporción de la economía informal y los datos indican que los sectores de la economía más perjudicados por las medidas de aislamiento social afectan de modo importante a las mujeres (OEA, 2020b).

Otro aspecto muy relevante es que la violencia de género se ve agravada en contextos de confinamiento como el actual, en los que las mujeres se ven obligadas a convivir con su agresor.<sup>182</sup> Del 22 de marzo al 3 de mayo el Ministerio Público registró 1.743 hechos de violencia contra la mujer.<sup>183</sup> Si bien el número de denuncias bajó durante la cuarentena, debido al confinamiento, la cantidad de casos aumentó, dado que se registró un incremento significativo de las llamadas a los números de atención.<sup>184</sup>

En cuanto a los **pueblos indígenas**, pese a los avances, las inequidades históricas entre población indígena y no indígena aún siguen existiendo en Bolivia. Según datos proyectados del Censo 2012, Bolivia tiene un 41% de población indígena, de la cual más de un 40% vive en el área rural. Las zonas rurales del país se caracterizan por sus altos índices de pobreza y rezago en el desarrollo. Entre los niños y las niñas indígenas, las tasas de culminación de la escuela primaria oscilan entre un mínimo de 9 puntos porcentuales menos que los niños y las niñas no indígenas (Banco Mundial, 2015a). Por otro lado, los indicadores de salud para los indígenas son sistemáticamente inferiores a los de los no indígenas, con niveles desproporcionadamente elevados de mortalidad materna e infantil, malnutrición, enfermedades cardiovasculares, VIH/SIDA y otras

---

<sup>179</sup> Datos de SIMS del BID de 2019. Esta brecha es de solo 4 puntos porcentuales en promedio en ALC y de 9 puntos porcentuales en los países de la región andina. Corresponde a personas de entre 15 y 64 años.

<sup>180</sup> Información de la Encuesta de hogares 2017.

<sup>181</sup> Cálculos realizados en base a la encuesta Gallup 2017-2018, EIU 2019. Disponible en <https://blogs.iadb.org/igualdad/es/brechas-digitales-de-genero-covid-19/>.

<sup>182</sup> Véase <https://blogs.iadb.org/igualdad/es/mujeres-enfrentan-mayores-riesgos-ante-coronavirus/>.

<sup>183</sup> El Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, ente rector responsable de coordinación, articulación y vigilancia de la aplicación efectiva y del cumplimiento de la Ley 348 de violencia contra la mujer, coordina las políticas integrales de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia hacia las mujeres, tanto en el nivel central como en las Entidades Territoriales Autónomas (ETA).

<sup>184</sup> Datos de la directora de la Fiscalía Especializada en Delitos de Violencia Sexual y en Razón de Género de Bolivia.

de carácter infeccioso como el paludismo y la tuberculosis (Naciones Unidas, 2010). Los pueblos indígenas también tienen un acceso mucho más reducido a servicios de infraestructura vinculados a mejores resultados de salud (agua potable) e ingresos (electricidad). Únicamente el 56% de población indígena tiene acceso adecuado a agua potable versus el 86% de la población no indígena, mientras que el 82% de la población indígena tiene acceso a electricidad versus el 96% de la población no indígena.<sup>185</sup>

La incidencia de la pobreza es más alta entre la población indígena, con una tasa del 49% para indígenas y del 31% para no indígenas. La tasa de pobreza extrema para la población indígena es del doble de la tasa para no indígenas, un 25% versus un 12%.<sup>186</sup> Por otro lado, la población indígena tiene un menor acceso a empleos formales en comparación con la población no indígena. La brecha de acceso a empleos de calidad es mayor en el área urbana y las tasas de informalidad son superiores para población indígena.<sup>187</sup>

Asimismo, la pobreza material, el bajo acceso a los servicios de salud y educación, y a servicios básicos como agua potable y saneamiento, el desempleo, el limitado acceso a medios de comunicación, entre otras limitaciones, constituyen barreras que aumentan significativamente la vulnerabilidad de los pueblos indígenas a distintas enfermedades y a la pobreza. A estas condiciones se suman las barreras geográficas y de infraestructura social. Varios pueblos indígenas viven en zonas rurales, de ubicación lejana o remota y con menor infraestructura de desarrollo, lo que convierte a la provisión de los servicios de salud y a las medidas sanitarias de prevención, contención y tratamiento de la COVID-19 en un verdadero desafío.

La interacción entre las debilidades estructurales ya existentes en el acceso y la calidad de los servicios sociales básicos, y el impacto de la pandemia afectará particularmente a las mujeres, a la población indígena y de afrodescendientes, a las personas con discapacidad y a las personas LGBTQ+. En particular, las precarias condiciones preexistentes predisponen a la población indígena a un alto riesgo de contagio, morbilidad y mortalidad por la COVID-19. En salud, la mayoría de los territorios indígenas carece de hospitales de tercer nivel y solo en algunos se tiene acceso al segundo nivel. Si bien se han implementado centros de salud, en muy pocos se brindan servicios de atención intercultural con salas de parto adecuadas culturalmente y personal de salud que hable los idiomas nativos y brinde una atención intercultural.<sup>188</sup>

En el ámbito de los servicios de salud, dada la saturación del sistema por la pandemia, se enfrenta el desafío de garantizar el acceso a las poblaciones indígenas en zonas rurales. Asimismo, los sistemas de atención para casos de violencia contra la mujer adolecen de limitaciones para brindar servicios virtuales o móviles, y su capacidad de respuesta al incremento de casos de violencia es actualmente reducida.<sup>189</sup> En el mercado laboral se prevé mayor desempleo e informalidad ante la ausencia de políticas específicas y efectivas que puedan incentivar el acceso al empleo para mujeres, indígenas, personas con discapacidad y habitantes de zonas rurales. Ante los efectos económicos y sociales de la pandemia, existe el riesgo de que se reviertan los avances alcanzados por las mujeres en cuando a su inserción en el mercado laboral. Por su parte, en educación el reto será dar continuidad de manera virtual a los procesos enseñanza-aprendizaje durante la

---

<sup>185</sup> Información con base en la Encuesta de Hogares 2012 (INE).

<sup>186</sup> Elaboración propia en base a las Encuestas de Hogares de 2017. Se considera a la población indígena como aquella que declara que aprendió a hablar en un idioma originario. Información calculada en base al dato de línea de pobreza y pobreza extrema, y estimada con factor de expansión.

<sup>187</sup> Información proveniente de las Encuestas de Hogares 2015 (INE).

<sup>188</sup> En estos centros atiende un médico y una enfermera, quienes son los mismos que realizan visitas a las poblaciones aledañas al centro, prestando servicios y capacitando.

<sup>189</sup> Existen cinco instancias donde las víctimas de violencia física, psicológica o sexual pueden acudir para denunciar a su agresor, según especifica el artículo 42 de la Ley Integral 348: la Fuerza Especial de Lucha Contra La Violencia (FELCV), el Ministerio Público, los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIM), la Defensoría de la Niñez y Adolescencia (esto en caso de que la víctima sea menor de 18 años) y las autoridades indígenas originarias campesinas (si corresponde). Ante la posibilidad de que las víctimas de violencia intrafamiliar se vean impedidas de usar el teléfono para denunciar un hecho de este tipo, la FELCV habilitó 11 líneas de WhatsApp. Sin embargo, la capacidad de seguimiento y atención de los casos de las llamadas recibidas es muy limitada.

emergencia sanitaria, en un contexto en el que Bolivia presenta niveles de conectividad bajos, especialmente en hogares pobres y poblaciones remotas.

Las políticas públicas de reactivación de la economía y generación de empleo requieren un enfoque diferencial, multidimensional y de inclusión. Debido a la alta diversidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas en Bolivia, el enfoque de necesidades diferenciadas de la población indígena debe considerar medidas culturalmente apropiadas para que puedan ser aplicadas en los territorios. A su vez, el enfoque multidimensional permitirá abordar problemas esenciales que van desde la situación económica de las familias, e incluyen la violencia contra la mujer, los niños y las niñas, la seguridad alimentaria, y grupos vulnerables como poblaciones migrantes, indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad y población de zonas rurales.

**A continuación, se presentan algunas recomendaciones específicas:**

**Medidas de corto plazo:**

- **Incrementar, mediante la tecnología, el acceso y la calidad de los servicios de atención para mujeres que sufren violencia.** Al generar y escalar soluciones tecnológicas para prevenir y atender la violencia contra las mujeres, el enfoque debe centrarse en identificar qué partes del servicio pueden beneficiarse de la incorporación de soluciones tecnológicas, así como en resolver los nudos críticos que generan conductas violentas contra las mujeres, y que impiden que las mujeres en riesgo encuentren el apoyo que necesitan.<sup>190</sup>
- **Realizar campañas de comunicación en idiomas nativos y con mensajes comprensibles que tengan sentido con la realidad local.** Las respuestas sanitarias deben priorizar a los pueblos indígenas como una población epidemiológica de alto riesgo y adoptar respuestas desde un abordaje diferenciado. Dichas respuestas deben basarse en un trabajo conjunto y coordinado entre los pueblos indígenas y los gobiernos nacionales y subnacionales, con un enfoque que considere las necesidades diferenciadas de la población indígena, de acuerdo con su cultura, para que puedan ser aplicadas en los territorios.
- **Elaborar estudios sobre el impacto de la COVID-19 con datos desagregados por sexo y etnia.** Estos estudios permitirán entender mejor los diferentes impactos en términos sanitarios, económicos, así como en términos del valor y reconocimiento del trabajo no remunerado<sup>191</sup> de cuidado y del trabajo doméstico, y sobre violencia de género. En base a estos estudios se podrán tomar decisiones fundamentadas para diseñar e implementar medidas efectivas dirigidas a las distintas realidades tanto de los hombres como de las mujeres, indígenas y no indígenas, mayorías y minorías, ante la actual crisis sanitaria y económica de la pandemia.

---

<sup>190</sup> Algunos ejemplos para considerar incluyen herramientas tecnológicas que brinden información a las usuarias sobre puntos de atención y normativas vigentes; herramientas virtuales de capacitación y autocuidado para personal que brinda atención a mujeres que sufren violencia; herramientas para reducir las barreras en el proceso de ejecución de las medidas de protección, así como el fortalecimiento de herramientas tecnológicas en las líneas de atención; botones de pánico y otros aspectos.

<sup>191</sup> De acuerdo con la OIT, el trabajo no remunerado puede adoptar la forma de bienes y servicios proporcionados en el seno de los hogares y las familias, o brindados a terceros mediante el trabajo voluntario u otras actividades sin pago alguno. Véanse detalles en <https://ilostat.ilo.org/es/topics/unpaid-work/>. Por su parte, CEPAL lo mide cuantificando el tiempo que una persona dedica al trabajo para autoconsumo de bienes, labores domésticas y de cuidados no remunerados para el propio hogar o para apoyo a otros hogares. Véanse detalles en [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/tabulador/SisGen\\_MuestraFicha\\_puntual.asp?id\\_aplicacion=17&id\\_estudio=221&indicador=2652&idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/tabulador/SisGen_MuestraFicha_puntual.asp?id_aplicacion=17&id_estudio=221&indicador=2652&idioma=e).

### **Medidas de largo plazo:**

- **Implementar programas de prevención de la violencia contra la mujer a nivel multidimensional.** Esto debe abarcar desde sectores como educación y salud hasta áreas como comunicación. Con este objetivo, se requiere invertir en políticas para prevenir las causas de este fenómeno social. Lo anterior debe ir de la mano del desarrollo de servicios integrados para combatir la violencia de género, de modo que se pueda contar con servicios de mayor calidad, mejorar los tiempos de atención y resolución de casos, y reducir el tiempo y el costo que las mujeres invierten en acceder a estos servicios.
- **Implementar una estrategia de educación digital que incluya a la población con menos acceso a TIC.** Se requiere diseñar políticas específicas que mitiguen las dificultades que experimentan las poblaciones más vulnerables y que aún siguen excluidas de estas tecnologías. En específico, se sugiere implementar políticas universales de cobertura de Internet con modelos que permitan que las comunidades de difícil acceso tengan servicios de telecomunicaciones mediante sistemas/redes de telecomunicaciones comunitarias, autogestionadas y de bajo costo. Asimismo, se propone la creación de programas de teleeducación y de capacitación para docentes en el manejo de *software* de carácter educativo que se adapte a las realidades rurales y de los pueblos indígenas del país.



## Referencias

- AAPS (Autoridad de Control y Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico). 2018. Indicadores de Desempeño de las EPSA reguladas en Bolivia 2018. La Paz: Ministerio de Medio Ambiente y Agua, AAPS.
- Abuelafia, E. 2020. Migración en la región andina: Impacto de la crisis y expectativas a mediano plazo. Documento de discusión IDB-DP-0777. Washington, D.C.: BID.
- Abud, M. et al. 2016. Human Development Report for Latin America and the Caribbean 2016: Multidimensional Progress: Well-being beyond Income. Nueva York: PNUD. Disponible en: [https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/human\\_development/informe-regional-sobre-desarrollo-humano-para-america-latina-y-e/](https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/human_development/informe-regional-sobre-desarrollo-humano-para-america-latina-y-e/).
- Altamirano, A., O. Azuara y S. González. 2020. ¿Cómo impactará la COVID-19 al empleo?: Posibles escenarios para América Latina y el Caribe. Nota técnica (abril). Washington, D.C.: BID.
- Álvarez, H. et al. 2020. La educación en tiempos del coronavirus: Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe ante COVID-19. Documento de discusión IDB-DP-00768. Washington, D.C.: BID.
- Andrián, L., M. C. Deza y J. Hirs. 2020. Las finanzas públicas y la crisis de la COVID-19 en los países andinos. Documento de discusión IDB-DP-00781. Washington, D.C.: BID.
- Baldwin, R. y B. Weder di Mauro. 2020. Economics in the Time of COVID-19. Londres: CEEPR.
- Banco Mundial. 2015a. Indigenous Latin America in the Twenty-First Century: The First Decade, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- , 2015b. Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2015. Ginebra: Banco Mundial.
- , 2015c. Evaluación del Impacto Económico del Saneamiento en Bolivia 2015. *Economics of Sanitation Initiative*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- , 2017. Ciudades intermedias en Bolivia. Informe de Asistencia Técnica. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- , 2019. Una oportunidad para todos. Los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/192971574372474414/pdf/Resumen-Ejecutivo.pdf>.
- , 2020a. La economía en los tiempos de la COVID-19. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- , 2020b. Perspectivas Económicas Mundiales. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Banerjee, O., M. Cicowiez, L. Andrián, O. Manzano y J. Murguía. 2020. Impactos Económicos de COVID-19 en los Países Andinos: Una Aplicación del Modelo Integrado Económico-Ambiental. Washington, D.C.: BID. (Documento inédito.)
- BCB (Banco Central de Bolivia). 2020a. Informe de Política Monetaria, julio de 2020. La Paz: BCB. Disponible en: [https://www.bcb.gob.bo/webdocs/politicascbb/IPM\\_jul20\\_x.pdf](https://www.bcb.gob.bo/webdocs/politicascbb/IPM_jul20_x.pdf).
- , 2020b. Informe de la Deuda Externa Pública al 31 de diciembre de 2019. La Paz: BCB.
- Beverinotti, J. y M. C. Deza. 2020. Una radiografía de la resiliencia de las empresas de la región andina para enfrentar el COVID-19. Documento de discusión IDB-DP-00778. Washington, D.C.: BID.
- Beverinotti, J., M. C. Deza y O. Manzano. 2020. Los sectores productivos en la región andina: Un diagnóstico ante la crisis de la COVID-19. Documento de discusión IDB-DP-00788. Washington, D.C.: BID.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2015. Indicadores de Riesgo de Desastre y de Gestión de Riesgos, Bolivia. Nota técnica IDB-TN-789. Washington, D.C.: BID.
- , 2016. Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (iGOPP), Informe Nacional Bolivia. Nota técnica IDB-TN-01535. Washington, D.C.: BID.
- , 2020. Turismo en América Latina y el Caribe bajo el Contexto de la COVID-19. Washington, D.C.: BID.
- Birbuet, J. y R. López. 2020. Dinámica de expansión de la COVID-19 en Bolivia durante las primeras 6 semanas. Ciudad de México: Revista América Económica.
- Black, R., S. Morris y J. Bryce. 2003. Where and why are 10 million children dying every year? *The Lancet Journal*.
- Castilleja-Vargas, L. 2020. La clase media andina frente al shock de COVID-19. Documento de discusión IDB-DP-00774. Washington, D.C.: BID.
- Carrillo-Maldonado, P. y J. Díaz-Cassou. 2019. An anatomy of external shocks in the Andean Region. Documento de trabajo IDB-WP-01042. Washington, D.C.: BID.
- Cavallo, E., A. Powell y T. Serebrisky. 2020. *De estructuras a servicios. El camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe*. Serie Desarrollo en las Américas (DIA). Washington, D.C.: BID.

- Cuevas, J., L. Jemio y H. Oporto. 2019. Hacia un nuevo contrato social. Propuestas para la reforma fiscal, el crecimiento diversificado y la reconstrucción de la democrática (abril). La Paz: Fundación Milenio. Disponible en: <https://fundacion-milenio.org/download/7609/>.
- de la Cruz, R., O. Manzano y M. Loterszpil. 2020. *Cómo acelerar el crecimiento económico y fortalecer la clase media: América Latina*. Monografía del BID No. 782. Washington, D.C.: BID.
- Díaz-Cassou, J., P. Carrillo-Maldonado y K. Moreno. 2020. COVID-19: El impacto del shock externo sobre las economías de la región andina. Documento de discusión IDB-DP-00779. Washington, D.C.: BID.
- Duarte, et al. 2009. Education and the Financial Crisis: Risks and Instruments for Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: BID. (Documento por publicarse.)
- Farné, S. y C. Sanín. 2020. Panorama laboral de los migrantes venezolanos en Colombia 2014-2019. Bogotá: Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo, Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2020/03/Panorama-laboral-de-los-migrantes.pdf>; <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/realidad-laboral-de-venezolanos-en-colombia-466664>.
- FEM (Foro Económico Mundial). 2019a. *The Global Competitiveness Report 2019*. Ginebra: FEM.
- , 2019b. *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019*. Ginebra: FEM.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2018. Bolivia: Consulta del Art. IV de 2018. Informe de país No. 18/379 (diciembre). Washington, D.C.: FMI.
- , 2019a. For Venezuela's Neighbors, Mass Migration Brings Economic Costs and Benefits. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: <https://blogs.imf.org/2019/11/21/for-venezuelas-neighbors-mass-migration-brings-economic-costs-and-benefits/>.
- , 2019b. The Venezuelan Crisis and Associated Migration. Regional Economic Outlook: Stunted by Uncertainty. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=12368>.
- , 2020a. Bolivia: Solicitud de compra en el marco del instrumento de financiamiento rápido. Informe de país No. 20/182 (abril). Washington, D.C.: FMI.
- , 2020b. *Perspectivas de la economía mundial (WEO)*. (Abril.) Washington, D.C.: FMI.
- Francou, B. 2018. El rápido retroceso de los glaciares en los Andes tropicales: Un desafío para el estudio de la dinámica de los ecosistemas de alta montaña. La Paz: Ecología en Bolivia.
- García, M. y H. Naranjo. 2016. Factores influyentes en la vulnerabilidad ante desastres naturales en Bolivia, 1980-2012. *Revista Investigación & Desarrollo*.

- González-Velosa, C. y D. Robalino. 2020. Hacia Mejores Mecanismos de Protección de Riesgos para la Clase Media. Un análisis para los países andinos. Nota técnica IDB-TN-1934. Washington, D.C.: BID.
- Gómez, J. 2020. Impacto de la COVID-19 en el tráfico aéreo a las Américas. Presentado en el webinar “El Impacto de la COVID-19 en el Turismo: Tratando de Dar Sentido a Tantos o Tan Pocos Datos”. Madrid: WTO. Disponible en: [https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-05/UNWTOWebinar\\_Data-AmericasInsight\\_Juan%20A%20G%C3%B3mez%20Garc%C3%ADa.pdf](https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-05/UNWTOWebinar_Data-AmericasInsight_Juan%20A%20G%C3%B3mez%20Garc%C3%ADa.pdf).
- Hallegatte, S., A. Vogt-Schilb, M. Bangalore y J. Rozenberg. 2017. Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Hepburn, C. et al. 2020. Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change? Documento de trabajo No. 20-02, Reino Unido: Smith School.
- Hutton, G. y L. Haller. 2004. Evaluation of the costs and benefits of water and sanitation improvements at the global level. Water, Sanitation and Health Protection of the Human Environment. Ginebra: OMS.
- INCC (Instituto Nacional de Ciencias de la Construcción). 2018. New Report on the Value of Mitigation Disponible en: <https://www.nibs.org/news/381874/National-Institute-of-Building-Sciences-Issues-New-Report-on-the-Value-of-Mitigation.htm>.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 2016. Encuesta de Prevalencia y Características de la Violencia contras las Mujeres (EPCVcM). La Paz: INE.
- , 2017. Encuesta de Demografía y Salud (EDSA) 2016. Bolivia: Indicadores Priorizados. La Paz: INE. Disponible en: <https://www.minsalud.gob.bo/images/Documentacion/EDSA-2016.pdf>.
- INEI (Instituto Nacional de Estadísticas e Informática). 2019. Resultados de la Encuesta dirigida a la población venezolana que reside en el país ENPOVE 2018. Lima: INEI. Disponible en: [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1666/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1666/libro.pdf).
- INESAD (Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo). 2016. El ABC del Desarrollo en Bolivia. La Paz: INESAD. Disponible en: <https://www.inesad.edu.bo/wp-content/uploads/2016/12/El-ABC-del-desarrollo-en-Bolivia-web.pdf>.
- Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin. 2018. *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Serie Desarrollo en las Américas (DIA). Washington, D.C.: BID.
- Jemio, L. 2019. El sector fiscal durante el ciclo económico. En: *Evaluación de la Economía y del Desarrollo en Bolivia: Avances, Retrocesos y Perspectivas*. La Paz: INESAD. Disponible en:

<https://www.inesad.edu.bo/2020/05/01/evaluacion-de-la-economia-y-del-desarrollo-en-bolivia-avances-retrocesos-y-perspectivas/>.

JMP (Joint Monitoring Programme). 2020. Hygiene Baselines pre-COVID-19. Ginebra: OMS, UNICEF, JMP.

Kehoe, T., C. Machicado y J. Peres-Cajías. 2019. The monetary and fiscal history of Bolivia, 1960–2017. Documento de trabajo No. 25523, Cambridge: NBER.

Koetsier, I. 2017. Types of Natural Disasters and their Fiscal Impact. Serie de documentos de discusión No: 17-18. Utrecht: Utrecht University, School of Economics.

Luo, J. 2020. Predictive Monitoring of COVID-19. White Paper, 14 de mayo. Singapur: Singapore University of Technology and Design.

Lütkepohl, H. 2005. New Introduction to Multiple Time Series Analysis. Berlín: Springer.

Machicado, C. 2010. Public expenditure policy in Bolivia: Growth and welfare. Documento de trabajo No. 04/2010. La Paz: INESAD. Disponible en: <https://www.inesad.edu.bo/2010/04/20/public-expenditure-policy-in-bolivia-growth-and-welfare/>.

-----, 2018. De las causas próximas a las causas profundas del crecimiento económico de Bolivia. Documento de Trabajo No. 09/2018. La Paz: INESAD.

-----, 2019. Estado del crecimiento económico sustentable. En: *Evaluación de la Economía y del Desarrollo en Bolivia: Avances, Retrocesos y Perspectivas*. La Paz: INESAD.

Manzano, O. y J. Saboin. 2020. Vulnerabilidades de la región andina ante la crisis derivada de la pandemia de la COVID-19. Documento de discusión IDB-DP-00775. Washington, D.C.: BID.

McKinsey. 2020. Beyond coronavirus: The path to the next normal. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/industries/healthcare-systems-and-services/our-insights/beyond-coronavirus-the-path-to-the-next-normal>.

Messina, J. y J. Silva. 2019. Twenty years of wage inequality in Latin America. Documento de trabajo No.1041. Washington, D.C.: BID.

Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural de Bolivia. s/f. Historial de la Base Empresarial Vigente del Registro de Comercio de Bolivia. La Paz: Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. Disponible en: <https://siip.produccion.gob.bo/repSIIP2/formFundempresa.php>.

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. 2019. Venezolanos en Colombia. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/259-infografias-2020/total-de-venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-diciembre-de-2019>.
- Ministerio de Salud. 2011. Estudio Nacional de Mortalidad Materna. La Paz: Ministerio de Salud.
- , 2016. Estudio Nacional de Mortalidad Materna 2011. Serie Documentos de Investigación. La Paz: Ministerio de Salud.
- MMAyA (Ministerio de Medio Ambiente y Agua) y GIZ (Cooperación Sueca y la Cooperación Técnica Alemana). 2013. Sistematización sobre tratamiento y reúso de aguas residuales. La Paz: MMAyA/GIZ.
- Mullally, C., S. Boucher y M. Carter. 2010. Perceptions and Participation: Mistaken Beliefs, Encouragement Designs, and Demand for Index Insurance. Milwaukee, MI: Agricultural and Applied Economics Association.
- Naciones Unidas. 2010. La situación de los pueblos indígenas en el mundo. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas, Comisión Europea, FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), FMI, OCDE y Banco Mundial. 2014. System of Environmental Economic Accounting 2012: Central Framework. Nueva York: Naciones Unidas.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2018. *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*. Cuarta edición, p. 20. París: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/science/oslo-manual-2018-9789264304604-en.htm>.
- , 2020. Building Back Better: A Sustainable, Resilient Recovery after COVID-19, Tackling CORONAVIRUS (COVID-19). París: OCDE.
- OEA (Organización de los Estados Americanos). 2020a. Situación de los migrantes y refugiados venezolanos en Bolivia. Informe (abril). La Paz: OEA. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe-situacion-migrantes-refugiados-venezolanos-en-Bolivia.pdf>.
- , 2020b. COVID en la vida de las mujeres, OEA. Washington, D.C.: OEA.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2011. Perfil migratorio de Bolivia 2011. Buenos Aires: OIM, Oficina Regional para América del Sur.
- , 2019. Monitoreo de la Población Venezolana en Ecuador. Buenos Aires: OIM, Oficina Regional para América del Sur. Disponible en: <https://dtm.iom.int/reports/ecuador-%E2%80%94-monitoreo-de-flujo-de-poblaci%C3%B3n-venezolana-5>.

- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2020. *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work*. Tercera edición (abril). Ginebra: OIT. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_743146.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_743146.pdf).
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2015. Improving nutrition outcomes with better water, sanitation, and hygiene: practical solutions for policies and programmes. Ginebra: OMS.
- OMS y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2020. Water, sanitation, hygiene and waste management for the COVID-19 virus. Guía interina (abril). Ginebra: OMS y UNICEF.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud). 2012. Violence against Women in Latin America and the Caribbean: A Comparative Analysis of Population-based Data from 12 Countries. Washington, D.C.: OPS.
- Ortuño, A. 2016. El acceso y el uso de Internet en Bolivia. La Paz: PNUD.
- Ospino, C. 2019. El rol de las habilidades socioemocionales para la productividad en los mercados laborales del siglo XXI. Nota técnica IDB-TN-1687. Washington, D.C.: BID.
- Oxford Economics. 2020. Research Briefing | Global. EM Coronavirus rankings: Bad for all, awful for some. Oxford, Reino Unido: Oxford Economics.
- Pagés, C. 2010. *La era de la productividad: Cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Serie Desarrollo en las Américas (DIA). Washington, D.C.: BID.
- Pagés, C., J. Rigolini y D. Robalino. 2013. Social Insurance, Informality and Labor Markets: How to Protect Workers While Creating Good Jobs. Serie documentos de discusión de IZA DP No. 7879, Bonn: IZA Institute of Economics.
- Proyecto Migración Venezuela. 2020. Informe del panorama laboral de los venezolanos en Colombia. USAID. Washington, D.C.: USAID. Disponible en: [https://s3.amazonaws.com/semanaruralvzla/documentos/1583766671\\_informe\\_laboralpdf](https://s3.amazonaws.com/semanaruralvzla/documentos/1583766671_informe_laboralpdf).
- Ramírez, E. et al. 2007. Deshielo de la cuenca del Tuní Condoriri y su impacto sobre los recursos hídricos de las ciudades de la Paz y El Alto. La Paz: Institut de Recherche pour le Développement (IRD), Instituto de Hidráulica e Hidrología (IHH).
- Ruiz-Arranz, M. y M. C. Deza. 2018. *Creciendo con productividad: una agenda para la región andina*. Monografía del BID No. 628. Washington, D.C.: BID.

- Saget, C., A. Vogt-Schilb y T. Luu. 2020. *El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe*. Washington D.C. y Ginebra: BID y OIT.
- Salinas, S. 2015. *Obras por Impuestos: Cuellos de Botella y Propuesta de Mejoras*. Lima: Derecho & Sociedad.
- SDSN (Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible de Bolivia). 2019. Deforestación e incendios forestales en Bolivia. La Paz: SDSN. Disponible en: <https://www.sdsnbolivia.org/deforestacion-e-incendios-forestales-en-bolivia/>.
- Solano-Rodríguez, B. et al. 2019. Implications of Climate Targets on Oil Production and Fiscal Revenues in Latin America and the Caribbean. Documento de discusión IDB-DP-00701. Washington, D.C.: BID.
- Sumner, A., C. Hoy y E. Ortiz-Juárez. 2020. Estimates of the impact of COVID-19 on global poverty, Documento de trabajo No. 2020/43 (abril). Helsinki: UNU-WIDER.
- Sumner, A., E. Ortiz-Juárez y C. Hoy. 2020. Hoy Precarity and the pandemic, Working Paper 2020/77, June, Helsinki: UNU-WIDER.
- Thaddeus, S. y D. Maine. 1994. Too far to walk: maternal mortality in context. *Social Science & Medicine*.
- Tobón A. y L. Vieco. 2019. *Obras por impuestos: metodología para su implementación en el municipio de Medellín*. Medellín: Universidad EAFIT-Escuela de Derecho.
- Tuite, A. et al. 2018. Infectious disease implications of large-scale migration of Venezuelan nationals. *Journal of travel medicine*, 25 (1), tay077.
- UE (Unión Europea), Naciones Unidas y UK Aid. 2018. Índice de Gestión del Riesgos para América Latina y El Caribe. Nueva York: Naciones Unidas.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2020. Consecuencias negativas del cierre de las escuelas. Nueva York: UNESCO. Disponible en: <https://es.unesco.org/themes/educacion-situaciones-crisis/coronavirus-cierres-escuelas/consecuencias>.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2012. Water, Sanitation and Hygiene (WASH) on Schools. Nueva York: UNICEF.
- Ugarte, D. y O. Bolívar. 2015. La relación precio del petróleo y crecimiento económico en Bolivia: el rol de la política económica. *Revista de Análisis* Vol. 22. La Paz: BCB.
- Urquidí, M. y H. Valencia. De próxima publicación. Brecha de ingresos laborales por género en Bolivia. Un análisis de su evolución en el periodo 1993 a 2018. Washington, D.C.: BID.



- Urquidí, M. et al. 2018. Encuesta de Mercado Laboral en Bolivia: Oferta 2016, Demanda 2015-2016. Nota técnica IDB-TN-1450. Washington, D.C.: BID.
- Vergara, W. et al. 2007. Economic impacts of rapid glacier retreat in the Andes. Washington, D.C.: EOS.
- Viscarra, F., C. Giupponi y R. Mendelsohn. 2018. Impactos, medidas de adaptación y costos sociales del cambio climático en el sector agrícola del Estado Plurinacional de Bolivia. Santiago de Chile: CEPAL.
- WTO (Organización Internacional de Turismo). 2020. Covid-19 Related Travel Restrictions. A Global Review for Tourism. Segundo reporte. Madrid: WTO.
- WTTC (World Travel & Tourism Council). 2020. Travel & Tourism. Economic Impact 2020: Bolivia. Londres: WTTC.
- Zaiceva, A. y K. Zimmerman. 2016. Returning Home at Times of Trouble? Return Migration of EU Enlargement Migrants during the Crisis. En: M. Kahanec y K. F. Zimmermann (eds.), *Labor Migration, EU Enlargement, and the Great Recession*, pp. 397-418. Berlín: Springer.