Pension watch
*Informes sobre la protección social en la vejez*



Informe no. 12

## Contenido

1 Principales aspectos
2 Introducción
2 ¿Qué es la Renta Dignidad?
4 Aspectos importantes de los adultos mayores en Bolivia
6 Metodología
7 Impacto sobre el ingreso y consumo
7 Impacto sobre la pobreza
8 Impactos en el empleo y educación infantil
8 Conclusiones y desafíos de política

# Redistribución de la riqueza y protección social para los adultos mayores en Bolivia

***El impacto de la Renta Dignidad en la mejora de la calidad de vida de los hogares con personas adultas mayores***

**Por Joel Mendizábal y Federico Escobar (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas – UDAPE)**

## Principales aspectos

- Solamente un 14,3% de los adultos mayores en Bolivia cuenta con pensiones contributivas, mientras que la cobertura de la Renta Dignidad es del 91%.
- Los hogares con personas adultas mayores mejoran sus niveles de ingreso y consumo cuando empiezan a recibir la Renta Dignidad.
- La proporción de hogares pobres disminuye en 13,5 puntos porcentuales cuando los adultos mayores alcanzan la edad de elegibilidad y reciben la pensión. El impacto es mayor al utilizar indicadores de auto-percepción de pobreza.
- Los ingresos por recaudación de impuestos a la producción de hidrocarburos, junto con las utilidades de las empresas públicas, son la base financiera del programa.
- El bienestar también se refleja en los demás miembros del hogar, especialmente en los niños que viven en hogares con personas adultas mayores, quienes dejan de trabajar y se inscriben en mayor proporción a la escuela.

UDAPE 30 años

HelpAge International
*personas mayores protagonistas*

## Introducción

Bolivia es uno de los países con la más alta cobertura de pensiones no contributivas para personas adultas mayores en Sudamérica. Esto se logró principalmente gracias a la expansión del sistema de pensiones hacia un enfoque universal con la implementación de la Renta Dignidad en 2008, financiado principalmente con recursos provenientes de la recaudación de impuestos a la producción de hidrocarburos. La contribución económica que realiza la Renta Dignidad a la población adulta mayor alcanza al 1% del PIB de Bolivia (2012), representando una de las transferencias más significativas de la región, incluso más que los programas Oportunidades (México) o Bolsa Familia (Brasil) que alcanzan solamente al 0,5% del PIB, en ambos casos. Asimismo, resalta de este beneficio la decisión de ser otorgada bajo un enfoque universal, al conferirse la pensión a todas las personas mayores de 60 años y no solamente a aquellas personas caracterizadas por vivir en condición de pobreza; es decir, de manera focalizada, como es el caso de las transferencias condicionadas. Bajo este contexto, el presente documento resume los principales impactos alcanzados con la Renta Dignidad, además de incluir un resumen descriptivo sobre la situación de los adultos mayores en Bolivia.

***Beneficiarios de la Renta Dignidad por tipo (2012)***




***Beneficiarios de la Renta Dignidad por sexo (2012)***



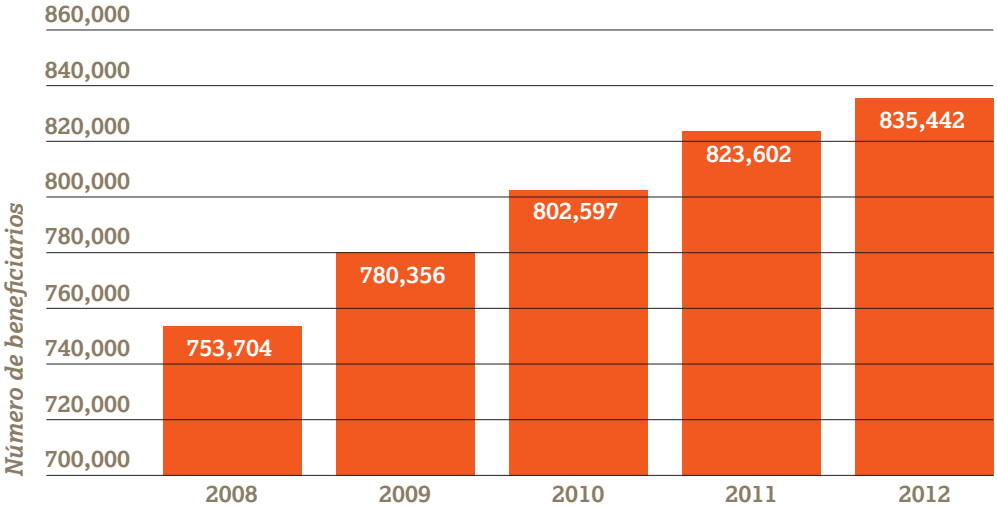

## ¿Qué es la Renta Dignidad?

El Sistema Integral de Pensiones de Bolivia reconoce el esquema de seguridad económica en la vejez en tres campos: el **Régimen Contributivo**, que otorga pensiones sobre la base de un sistema de contribución definida o también conocido como de capitalización individual; el **Régimen Semi-Contributivo**, orientado a otorgar pensiones solidarias a jubilados con pensiones bajas, este esquema es financiado con recursos provenientes de un aporte adicional solidario efectuado por todos los contribuyentes al sistema; y el **Régimen No Contributivo**, que incorpora el beneficio de la Renta Universal de Vejez, conocido de manera general como Renta Dignidad.

La Renta Dignidad, consiste en una pensión no contributiva para todos los ciudadanos bolivianos con 60 años o más que residan en el país. Su pago está garantizado en la Constitución Política del Estado, señalando que "Todas las personas adultas mayores tienen derecho a una vejez digna, con calidad y calidez humana. El Estado proveerá de una renta vitalicia de vejez, en el marco del sistema de seguridad social integral, de acuerdo con la ley"[1].

La Renta Dignidad se inició en febrero de 2008, reemplazando el esquema de la transferencia anual denominada Bonosol, cuyo pago era a partir de los 65 años. El monto de la Renta Dignidad es diferenciado según se trate de beneficiarios cubiertos o no por el régimen contributivo (pensionado y no pensionado). A diciembre de 2012, el número de beneficiarios de la Renta Dignidad alcanzó a 835.442 personas adultas mayores, de las cuales las personas que cuentan con pensión contributiva son 136.137 (16,3%)[2]. Asimismo, el mayor número de beneficiarios de la Renta Dignidad son mujeres.

***Beneficiarios de la Renta Dignidad***




**1.** Artículo 67 de la Nueva Constitución Política del Estado, promulgada el 9 de febrero de 2009.

**2.** Fuente: Datos obtenidos con base a información de la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS) al mes de abril de 2013.

El pago de la Renta Dignidad se lo realiza con frecuencia mensual. Si bien la normativa establece que el pago de la Renta Dignidad podría otorgarse en dinero o especie, a la fecha se han realizado sólo pagos en dinero. Hasta abril de 2013, el monto de la Renta Dignidad comprendía Bs200 mensuales (US$28,7) para las personas que no perciben ninguna pensión del sistema contributivo, en caso contrario solamente se accedía al 75% del monto (Bs150 mensual equivalente a US$21,6). En mayo de 2013, el Gobierno Boliviano incrementó el monto de la Renta Dignidad a Bs250 (US$35,9) y a Bs200 (US$28,7) respectivamente. Este documento comprende un análisis con datos anteriores a la modificación en los montos de pensión.

Los beneficiarios pueden voluntariamente acumular periodos de pago, por un lapso de hasta 12 meses, prescribiendo en caso de no ser cobrados en dicho plazo. La evidencia muestra que más de la mitad de las personas adultas mayores cobra mensualmente (57,7% en promedio) y que hasta el tercer mes de pago cobra más del 90% en promedio.

| Periodicidad del cobro de la Renta Dignidad | |
|---|---|
| Cobros en el 1er mes | 57,7% |
| Entre el 2do y 3er mes | 33,0% |
| Entre el 4to y 6to mes | 6,5% |
| Más de 6 meses | 2,7% |

*Calculado en base al promedio de los pagos correspondientes entre Febrero 2011 y Enero 2012 en adelante.*

Los recursos para el pago de la Renta Dignidad son consolidados en un fondo denominado Fondo de la Renta Universal de Vejez (FRUV), que es administrado actualmente por una Entidad Gestora de carácter privado. Estos recursos provienen de dos fuentes de financiamiento: i) 30% de la recaudación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que corresponde a los Gobiernos Departamentales y Municipales, Fondo Indígena y Tesoro General de La Nación, y ii) de las utilidades anuales distribuidas por un grupo de empresas públicas, en la proporción accionaria que corresponde a los bolivianos. Los recursos provenientes del IDH son depositados en el FRUV de manera mensual, mientras que los dividendos de las empresas públicas, tienen periodicidad anual, sujeta a decisión de distribución de las empresas públicas.

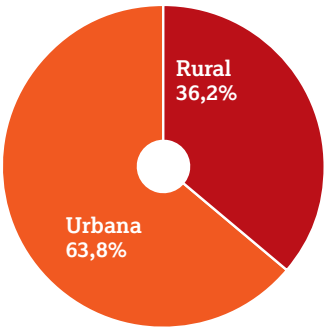
Por otra parte, los saldos de liquidez del FRUV son invertidos en el mercado de valores, de forma similar a un Fondo de Inversiones, generando ingresos adicionales provenientes de rendimientos obtenidos. Para el año 2012, el financiamiento alcanzó a US$518,2 millones, de los cuales el 84,2% provinieron de los recursos del IDH, 14,1% de las utilidades distribuidas por las empresas públicas y el 1,7% restante de las inversiones realizadas.

En cuanto al costo que representa la Renta Dignidad, en la gestión 2012 se destinó aproximadamente US$261,5 millones para el pago de este beneficio, de los cuales el 12% fue entregado junto al pago de pensiones del sistema contributivo, el 88% restante fue destinado a los beneficiarios que no cuentan con pensión del sistema contributivo, a través de entidades financieras. Es importante resaltar que para brindar cobertura de pago en áreas rurales sin acceso a entidades financieras, se utiliza brigadas móviles de las Fuerzas Armadas. En términos relativos, el costo anual del pago de la Renta Dignidad se encuentra en torno a 1% del PIB, cifra que en los últimos años ha descendido, debido al crecimiento nominal del PIB. Asimismo, cada año el costo del beneficio es menor al monto de los ingresos provenientes de las fuentes de financiamiento, lo que ha permitido generar una reserva financiera en el FRUV que a diciembre de 2012 supera los US$572,5 millones.

## Aspectos importantes de los adultos mayores en Bolivia

Con el objetivo de evaluar el impacto de la Renta Dignidad, la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) de Bolivia, junto al apoyo del UNFPA y HelpAge Internacional, realizó una encuesta nacional a finales del 2011 en hogares con personas adultas mayores y cercanas a la edad de 60 años (EPAM 2011). Los resultados descriptivos de esta encuesta permitieron conocer con gran detalle las características de las personas adultas mayores en Bolivia (personas de 60 años o más), quienes al 2011 representaban el 7,6% del total de la población boliviana estimada para ese año.

***Personas adultas mayores según área de residencia (EPAM 2011)***




***Personas adultas mayores según sexo (EPAM 2011)***




Los resultados de la EPAM 2011 muestran que la población adulta mayor que vive en el área rural alcanza a 36,2% y 63,8% en el área urbana, distribución similar al de la población total (33% rural y 67% urbana) según la Encuesta de Hogares 2011[3]. En cuanto al género de las personas adultas mayores, para 2011 se tiene un porcentaje mayor de mujeres (54,9%) en relación a la población masculina de adultos mayores (45,1%).

Entre otros aspectos importantes que caracterizan a las personas adultas mayores, se encuentra la situación familiar en la que viven. Para 2011, las personas adultas mayores que viven en hogares unipersonales alcanzaban a 13,5%, los adultos mayores que viven con su pareja representaban el 25,3% y el 61,3% restante son personas adultas mayores que viven en hogares con hijos, nietos y otros parientes.

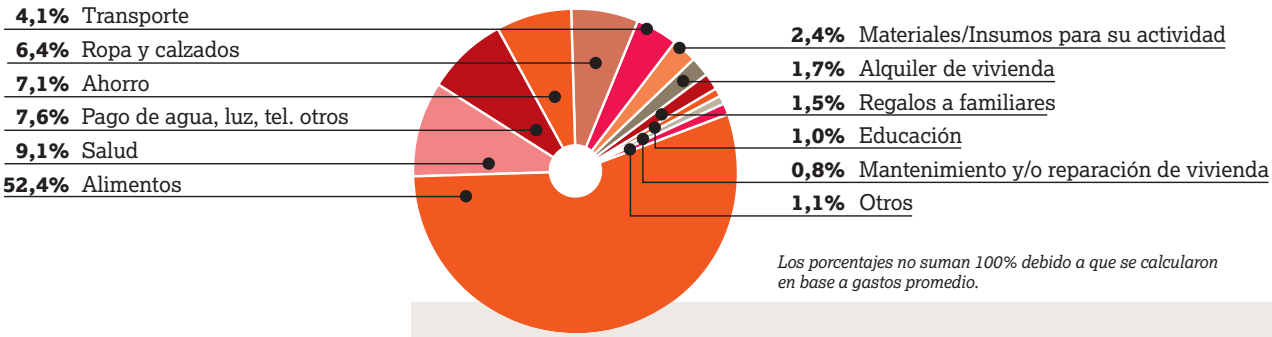
| Personas adultas mayores que viven en | |
|---|---|
| Hogares unipersonales (viven solos) | 13,5% |
| Hogares nucleares sin hijos (con su pareja) | 25,3% |
| Hogares nucleares con hijos, extendidos o compuestos | 61,3% |

La EPAM 2011 también revela un porcentaje alto (61,1%) de adultos mayores que son considerados jefe(a) de hogar, quienes son identificados como la persona responsable y/o la que toma las decisiones más importantes al interior de los hogares. Cabe señalar que en el área rural se tiene un mayor porcentaje de personas adultas mayores consideradas jefe(a) de hogar.

| Personas adultas mayores consideradas como jefe(a) del hogar | |
|---|---|
| Total país 61,1% | |
| Urbano 59,1% | Rural 64,6% |

**3.** La Encuesta a Hogares 2011 fue realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) de Bolivia. Tiene el objetivo suministrar información sobre las condiciones de vida de los hogares en todos los departamentos de Bolivia.

### *Principales gastos realizados con la Renta Dignidad*

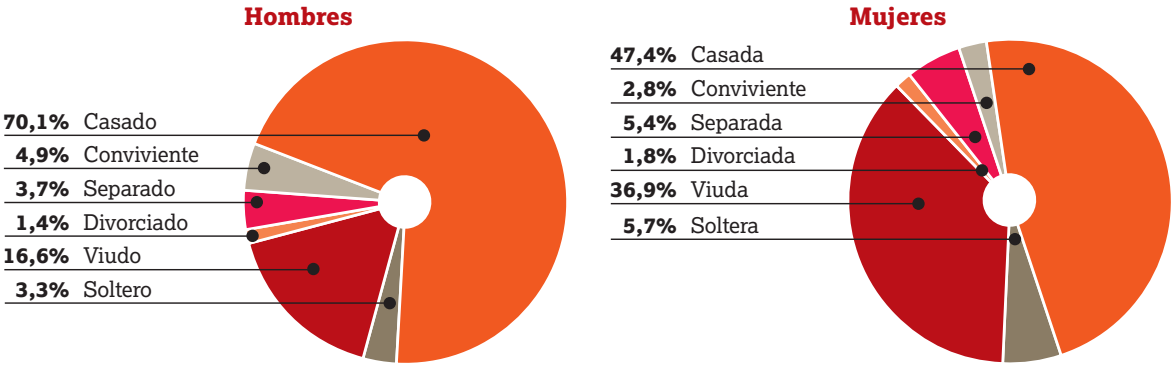



*Los porcentajes no suman 100% debido a que se calcularon en base a gastos promedio.*

## ¿En qué gastan las personas adultas mayores su Renta Dignidad?

**Los datos de la encuesta realizada a los hogares con personas adultas mayores en 2011 muestran que, en promedio, el principal gasto que se realiza con la Renta Dignidad es en alimentos (52,4%). Otros gastos importantes son en salud (9,1%), pago de servicios básicos (7,6%), ahorro (7,1%), ropa y calzados (6,4%) y transporte (4,1%) entre los más importantes.**

### *Estado civil de las personas adultas mayores*




El estado civil de las personas adultas mayores se caracteriza por tener importantes vínculos con la figura del matrimonio, sin embargo se observan diferencias por género. De la población adulta mayor de género masculino un 70,1% está considerado como casado, y solamente un 16,6% bajo un estado de viudez. En cambio, en la población femenina solamente el 47,4% se considera casada, mientras que el porcentaje de viudez es de 36,9%.

En cuanto al nivel de pobreza, el número de personas adultas mayores que son consideradas como pobres por tener un nivel de ingreso per cápita por debajo de la línea de pobreza moderada (indicador determinado por el Instituto Nacional de Estadística – INE) asciende a 52,2%, porcentaje superior en 2,2 puntos porcentuales al nivel de pobreza calculado con indicadores de auto-percepción. Asimismo, se observa que las personas adultas mayores registran niveles de pobreza más altos en el área rural respecto a la urbana.

| Pobreza en personas adultas mayores | | Pobreza moderada según línea de pobreza | Pobreza subjetiva según indicador de auto-percepción |
|---|---|---|---|
| Pobreza a nivel país | | 52,2% | 50,0% |
| Pobreza según áreas geográficas | Área urbana | 48,3% | 46,2% |
| | Área rural | 59,2% | 56,7% |

## Cobertura de pensiones en Bolivia

**De acuerdo a la EPAM 2011, el sistema contributivo de pensiones de Bolivia tiene una cobertura baja, alcanzando solo al 14,3% de las personas adultas mayores. Esta cobertura se concentra más en el área urbana y beneficia en mayor proporción a la población de adultos varones. Mientras que el sistema no contributivo de pensiones basado en la Renta Dignidad, que beneficia a toda las personas de 60 y más años, registra coberturas más elevadas, llegando a cobrar este beneficio el 91% del total de la población adulta mayor. Existe un 9% de casos que no cobra, debido a problemas administrativos, falta de documento de identidad, lejanía del punto de pago, y a la falta de necesidad o que actualmente trabaja. La proporción de personas que no cobran la Renta Dignidad es mayor en el rango de edad entre 60 a 64 años de edad (18,2%), sugiriendo que los problemas administrativos y de falta de documentos son más frecuentes durante el registro inicial del beneficiario.**

| Sistema contributivo de pensiones | | Cobertura (%) |
|---|---|---|
| Adultos mayores con pensión de jubilación a nivel país | | 14,3% |
| Adultos mayores con pensión de jubilación según | Área urbana | 18,2% |
| | Área rural | 7,3% |
| | Hombres | 19,0% |
| | Mujeres | 10,4% |

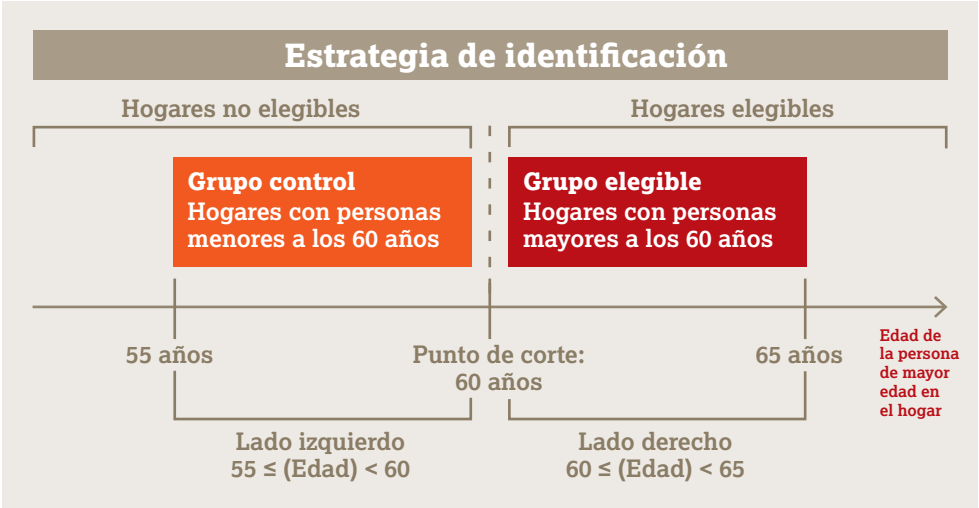
| Sistema no contributivo Renta Dignidad | | Urbana | Rural | Total país |
|---|---|---|---|---|
| Adultos mayores que cobran | | 91,3% | 90,5% | 91,0% |
| Adultos mayores que no cobran | | 8,7% | 9,5% | 9,0% |
| Principales razones del no cobro | Problemas administrativos | 51,1% | 35,5% | 45,2% |
| | Falta de documento | 12,7% | 21,8% | 16,1% |
| | Punto de pago lejano | 9,1% | 21,6% | 13,8% |
| | No necesita o trabaja | 23,8% | 16,6% | 21,1% |

*Los porcentajes de las Razones de no cobro no suman 100% pues cada afectado respondió hasta tres opciones.*

## Metodología

La Renta Dignidad viene implementándose desde 2008, por ello era de suma importancia contar con datos que determinen los éxitos y debilidades de esta medida a lo largo de estos años. Sin embargo, para responder a esta interrogante, se tuvo que enfrentar diferentes factores que dificultaron la evaluación. En primer lugar, esta pensión fue implementada sin considerar características de evaluación que permitan medir su impacto. En segundo lugar, no es posible considerar un grupo de comparación al interior de la población beneficiaria, dado que se trata de una medida de carácter universal.

En este marco, se identificó que una metodología de evaluación de impacto adecuada para el caso de la Renta Dignidad, consistía en aplicar un método cuasi-experimental basado en un **Diseño de Regresión Discontinua**. Este método parte del hecho de que existe una variable (característica), que contiene un punto de corte que define la participación o no del beneficiario en un determinado programa, cuantificando así los cambios en las variables analizadas (ingreso, consumo, pobreza) alrededor de dicho punto. Se utilizó el modelo planteado por Lee y Lemieux (2009) y se estableció los 60 años de edad como el punto de corte.




Como se observa en el esquema de la estrategia de identificación del impacto, se utilizó la variable edad del adulto mayor con la edad más alta dentro del hogar, para determinar si pertenecen o no al grupo elegible. Asimismo, se estableció como rango de observaciones al intervalo de edad entre 55 y 65 años. Un aspecto muy importante a aclarar es que la diferenciación entre grupo elegible y grupo control se da a nivel de hogares y no de personas individuales, para que de esta forma no se tenga el problema de incluir en el grupo de control, a personas menores a 60 años que tengan en su hogar adultos mayores que reciben la Renta Dignidad. Por otro lado, es importante realizar el análisis a nivel de hogar porque la mayoría de los adultos mayores en Bolivia no viven solos, y en muchos casos son considerados como responsables del hogar.

## Impacto sobre el ingreso y consumo

La evidencia encontrada revela que la Renta Dignidad incrementó el ingreso y el consumo en favor de los hogares con personas adultas mayores. Los resultados indican un aumento mensual en el punto de corte de Bs164,6 en el caso del ingreso per cápita de los hogares con personas adultas mayores, mismo que equivale a un incremento porcentual del 16,4%. En el caso del consumo per cápita, el aumento cuantificado alcanza a Bs153,8 equivalente a un incremento de 15,4% en el punto de corte.

Pruebas de robustez evidencian que el impacto encontrado mantiene un incremento positivo y estadísticamente significativo ante modificaciones en el rango de la edad, cálculos sin factores de expansión, como también al utilizar información de la encuesta a hogares realizada en 2003-2004, cuando no existía un beneficio no contributivo para el rango de edades analizado.

## Impacto sobre la pobreza

La Renta Dignidad ha disminuido el nivel de pobreza en hogares con personas adultas mayores de Bolivia, tanto al calcular la incidencia de pobreza moderada con base en la línea de pobreza determinada por el INE, así como en la pobreza subjetiva determinada a partir de la auto-percepción que tienen los hogares sobre qué nivel de ingresos creen que necesitan todos los miembros de su hogar para vivir por un mes.

En este sentido, se determinó que el impacto de la Renta Dignidad en el punto de corte representa una reducción de 13,5 puntos porcentuales en la incidencia de pobreza moderada de los hogares y de 16,1 puntos porcentuales en la incidencia de pobreza subjetiva. En ambos casos se realizaron pruebas de robustez obteniendo resultados que mantienen un impacto favorable.

Asimismo, el análisis de regresión discontinua muestra que en el caso de pobreza subjetiva, los impactos en la reducción de la incidencia son superiores a los calculados para la pobreza monetaria, por lo que cuando los hogares reciben la Renta Dignidad, estos se percibirían menos pobres de lo que realmente son al medir con indicadores monetarios (línea de pobreza).

**Ingreso (per cápita)**

Incremento de 16,4%**

**Consumo (per cápita)**

Incremento de 15,4%**

**Impacto en la pobreza (A nivel de hogar)**

Reducción de 13,5pp*** (Línea de pobreza) 53,6% → 40,1%

Reducción de 16,1pp*** (Con indicador subjetivo) 52% → 36%

**Participación laboral**

Reducción de 8,4pp*** 13,9% → 5,5%

**Inscripción escolar**

Incremento de 8,0pp*** 96,7% → 88,7%

*Significancia Estadística: ***0,01%; **0,05%*

## Impactos en el empleo y educación infantil

El estudio también logró encontrar impactos secundarios relacionados con la situación de los demás miembros del hogar, que son de igual importancia al momento de analizar el éxito de la Renta Dignidad. En este sentido, se analizó específicamente la situación laboral y la inscripción escolar de los niños en edades de 10 a 16 años.

Los resultados muestran que, en aquellos hogares con personas adultas mayores que empiezan a recibir la Renta Dignidad, los niños dejan de ir a trabajar reduciéndose la participación laboral infantil en 8,4 puntos porcentuales comparados con los hogares del grupo control. Por otro lado, se encuentra un impacto de 8,0 puntos porcentuales de incremento en la inscripción escolar en el grupo de hogares que reciben la pensión, sugiriendo que los niños que dejan de trabajar comienzan a ir a la escuela.

## Conclusiones y desafíos de política

Bolivia ahora cuenta con evidencia que califica a la Renta Dignidad como una política de protección social exitosa, demostrando un impacto favorable sobre el ingreso de los hogares, el consumo y la pobreza. Este impacto no solamente se presenta en los individuos que se benefician directamente de la pensión, sino también de manera indirecta, sobre el bienestar de todo el hogar del cual forma parte el beneficiario. El resultado encontrado en la disminución de la pobreza (13,5 puntos porcentuales) como impacto de la Renta Dignidad, refuerza la evidencia encontrada de otras pensiones no contributivas o asistenciales estudiadas en otros países (Brasil con 18 puntos porcentuales o Sud África con 12,5 puntos porcentuales).

El método cuasi-experimental de regresión discontinua, utilizado para cuantificar el impacto de la Renta Dignidad, es el más adecuado para evaluar este tipo de beneficio, debido a que la edad, como variable de asignación, cambia la probabilidad de participación de las personas en el punto de corte, permitiendo identificar dos grupos comparables sobre los cuales medir adecuadamente los cambios en las variables de impacto analizadas.

La evaluación de impacto permite concluir que la Renta Dignidad es una medida exitosa al mejorar el bienestar de los hogares. Asimismo, es necesario ampliar el análisis para determinar el costo-beneficio de esta política y encontrar factores de mejora que permitan incrementar aún más las bondades de esta pensión en favor de la población adulta mayor.

La principal recomendación del estudio es que la Renta Dignidad debería continuar implementándose y sobre todo seguir mejorando, no solamente en relación al monto de la pensión, sino también en la consolidación del carácter universal, para así llegar a una cobertura del 100%. La evidencia encontrada demuestra que no existe razón alguna para suspender el pago de la Renta Dignidad, al ser una pensión con buenos resultados sobre el bienestar de los hogares.

### Referencias bibliográficas


Barrientos, Armando (2005), *Non-contributory Pensions and Poverty Reduction in Brazil and South Africa,* Department of International Development of the United Kingdom Government IDPM, University of Manchester.

Escobar, Federico, Sebastian Martinez y Joel Mendizabal (2013). *"El Impacto de la Renta Dignidad: Política de Redistribución del Ingreso, Consumo y Reducción de la Pobreza en Hogares con Personas Adultas Mayores"*, UDAPE, La Paz – Bolivia.

Chumacero Mauricio, Federico Escobar y Joel Mendizabal (2013). *"Documento Descriptivo de Resultados de la Encuesta a Hogares con Personas Adultas Mayores y cercanas a la edad de 60 Años"*, UDAPE, La Paz – Bolivia.

Lee, David and Thomas Lemieux (2009), *"Regression Discontinuity Designs in Economics,"* NBER WORKING PAPER SERIES, Working paper 14723, February 2009.

Martinez, Sebastian (2004), *"Pensions, Poverty and Household Investment in Bolivia"*, Paper for Ph.D Candidate, Departments of Economics, University of California at Berkeley, October 2004.


**Más información en:**

# www.pension-watch.net

**HelpAge apoya a las personas mayores a exigir sus derechos, enfrentar la discriminación y superar la pobreza, de modo que puedan llevar vidas dignas, seguras, activas y sanas.**


HelpAge International
PO Box 70156, Londres
WC1A 9GB Reino Unido

Teléfono +44 (0)20 7278 7778
Fax +44 (0)20 7387 6992

info@helpage.org
**www.helpage.org**



Derechos de autor © 2013
HelpAge International
Beneficencia registrada no. 288180



Escrito por Joel Mendizábal y Federico Escobar (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas – UDAPE)

Foto de la cubierta:
HelpAge International (Bolivia)
Diseño de TRUE www.truedesign.co.uk
Impresión de Imagen Ediciones, Lima-Perú



Cualquier parte de esta publicación podrá ser reproducida para fines sin lucro y educativos a no ser que se indique lo contrario. Por favor dar crédito de manera clara a HelpAge International y envíenos una copia de las secciones reimpresas.



**ISBN 1 872590 86 1**

*Este informe fue realizado con asistencia financiera del Ministerio Federal Alemán de Cooperación y Desarrollo Económico. El contenido de este documento es de responsabilidad exclusiva de HelpAge International y no refleja necesariamente las opiniones de BMZ.*

Financed by
Federal Ministry for Economic Cooperation and Development