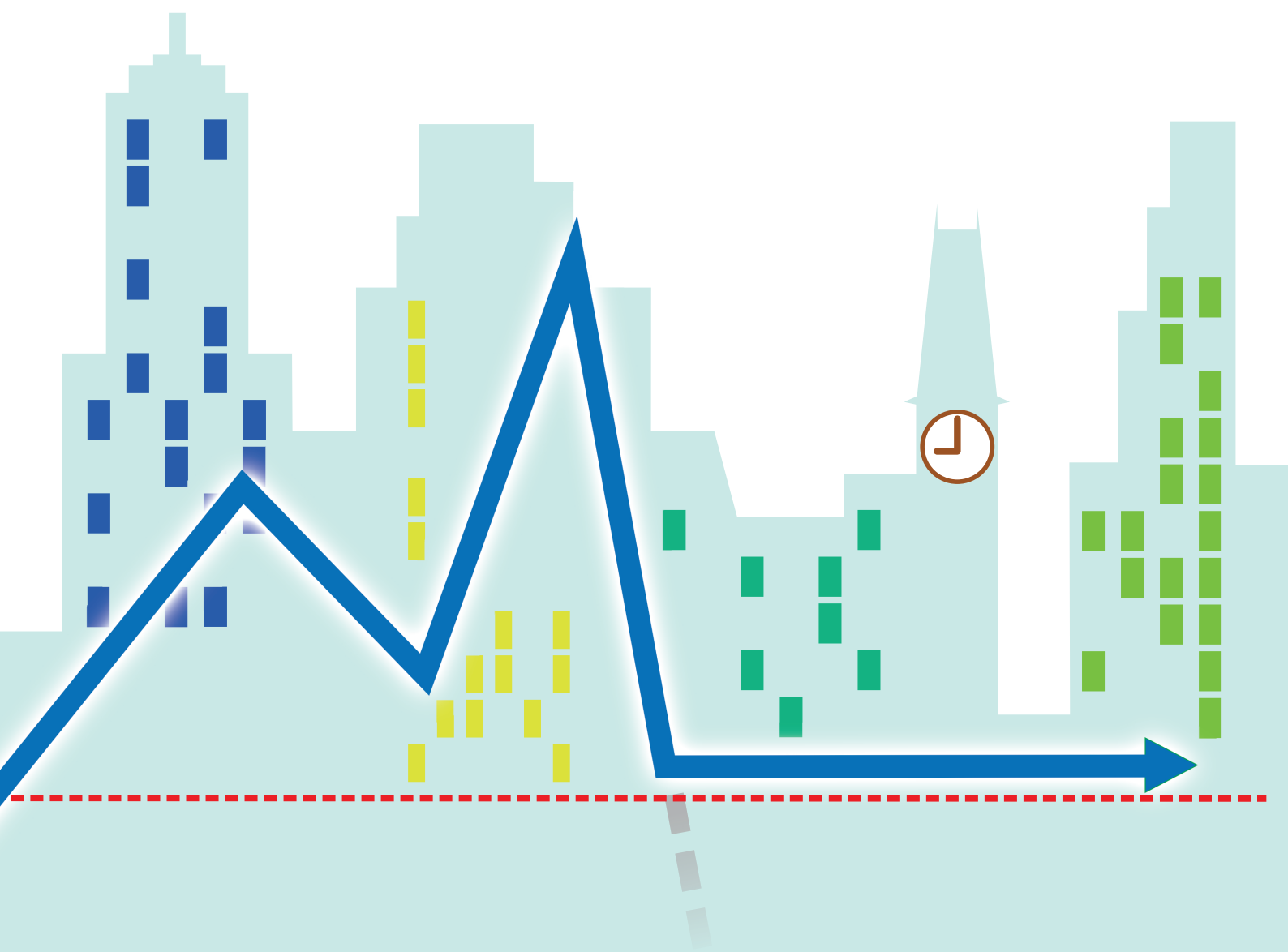


# Apuntes sobre Sistemas de Renta Básica en los Países Iberoamericanos



**Autores/as:**

Stefano Farné, Paola Rios y Cristian Sanin  
Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social  
Universidad Externado de Colombia



**Para cualquier consulta, póngase en contacto con la Secretaría General de OISS:**

Teléfono: (34) 91 561 17 47 / 91 561 19 55

Direcciones corporativas de contacto: [www.oiss.org](http://www.oiss.org)

Secretaría general: [sec.general@oiss.org](mailto:sec.general@oiss.org)



Esta publicación cuenta con la colaboración de la Cooperación Española a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de sus autores, y no refleja, necesariamente, la postura de la AECID ni de la OISS.

Prohibido el uso de esta obra con fines comerciales.

Organización Iberoamericana de Seguridad Social, Madrid, febrero de 2022.

# Índice

PRESENTACIÓN .....	5
1. INTRODUCCIÓN .....	8
2. CONTEXTUALIZACIÓN TEÓRICA: RENTA BÁSICA UNIVERSAL, INGRESO MÍNIMO GARANTIZADO Y PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL .....	11
3. POTENCIALES IMPACTOS DE LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL SOBRE LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y EL MERCADO DE TRABAJO .....	18
La pobreza y la desigualdad .....	18
El mercado de trabajo .....	19
Género .....	21
4. CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS ANTES DE LA PANDEMIA.....	25
4.1. Desigualdad .....	26
4.2. Pobreza.....	28
4.3. Los sistemas de protección social.....	29
4.4. Mercado de Trabajo e Informalidad .....	31
4.5. Desigualdad de género .....	33
3.6. Recaudo fiscal.....	35
5. ESQUEMAS DE CUASI RENTA BÁSICA UNIVERSAL Y DE INGRESOS MÍNIMOS GARANTIZADOS EN IBEROAMÉRICA E INCIDENCIA DE LA PANDEMIA POR COVID-19. ....	38
5.1. Esquemas de cuasi Renta Básica Universal e ingresos mínimos garantizados previos a la pandemia.....	38
Brasil.....	39
Argentina.....	40
Chile.....	41
Uruguay.....	43
Bolivia.....	44
5.2. Esquemas de cuasi Renta Básica Universal e Ingresos Mínimos Garantizados implemen- tados en medio de la pandemia .....	46
Argentina.....	50
Chile.....	52
Brasil .....	54
España.....	56
México .....	58
Colombia.....	59
6 CONCLUSIONES Y LECCIONES DE POLÍTICA .....	64
Bibliografía.....	71
Anexo 1. Programas de garantías de ingreso durante la pandemia en América Latina .....	75

## Índice tablas

<b>Tabla 1.</b> Iberoamérica: Cobertura y gasto público de los sistemas de protección social contributivo y no contributivo en la niñez y en la población adulto mayor.....	29
<b>Tabla 2.</b> Esquema de bonos y pilares del IEF. ....	42
<b>Tabla 3.</b> Programas de transferencias monetarias que contienen un componente no condicionado en Iberoamérica en países seleccionados. ....	45
<b>Tabla 4.</b> Propuestas de transferencias monetarias no condicionadas presentadas en Iberoamérica durante la pandemia del COVID-19 en países seleccionados.....	62
<b>Tabla 5.</b> Costo de una Renta Básica Universal como proporción del PIB. América Latina y España y Portugal.....	65

## Índice de gráficos

<b>Gráfico 1.</b> Iberoamérica: Índice Gini .....	27
<b>Gráfico 2.</b> Iberoamérica: Porcentaje de riqueza que ostenta el 10% más rico .....	27
<b>Gráfico 3.</b> Iberoamérica: Porcentaje de la población en condición de pobreza y pobreza extrema, 2018 .....	28
<b>Gráfico 4.</b> Iberoamérica: Cobertura a la población desempleada, porcentaje .....	30
<b>Gráfico 5.</b> Tasa de desempleo, promedio I-III trimestre 2019.....	32
<b>Gráfico 6.</b> Iberoamérica: Tasas de Participación, Ocupación y Desempleo por género, 2019 .....	33
<b>Gráfico 7.</b> Iberoamérica: Total ingresos por impuestos como porcentaje del PIB, 2018.....	35

# PRESENTACIÓN

La pandemia de la COVID-19 y las medidas adoptadas para controlar su propagación han creado las condiciones para una crisis económica y social con una reducción sustancial de los ingresos, en particular en los grupos sociales más vulnerables y con ingresos más bajos.

Las políticas de protección social diseñadas e implementadas para responder a la crisis han reducido su impacto negativo, pero no evitan un deterioro del bienestar social.

En Iberoamérica las tasas de pobreza y pobreza extrema tuvieron una reversión de 12 y 18 años, respectivamente, pero sus valores habrían sido mucho más altos si no hubiera habido varias transferencias de emergencia.

Estas transferencias fueron de los más diversos tipos, desde el aumento de los valores o la ampliación de la cobertura de los beneficios de los sistemas contributivos hasta la creación de prestaciones no contributivas completamente nuevas. Entre ellos, el de renta básica universal fue particularmente importante.

En su discurso ante la 73ª Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2018, el Secretario General António Guterres dijo que para responder a los profundos cambios que se estaban produciendo en los mercados laborales, en particular el aumento de la precariedad y del desempleo de los trabajadores calificados, como consecuencia del uso de nuevas tecnologías, los gobiernos necesitaban crear redes de seguridad más sólidas y, eventualmente, un ingreso básico universal. Más tarde, en 2020, en la 18ª "Conferencia Nelson Mandela", António Guterres reforzó la idea al evaluar las consecuencias de la pandemia de COVID-19, afirmando que estamos en un mundo cambiante que requiere nuevas políticas de protección incluyendo la Cobertura Universal de Salud y la posibilidad de la Renta Básica Universal.

Sin duda, la crisis desencadenada por la Pandemia puso en primer plano el análisis de este instrumento.

La renta básica universal, definida como una transferencia monetaria no condicionada y universal, ha sido considerada como un instrumento de política que garantiza una renta mínima para todos los ciudadanos sin algunos de los aspectos negativos de otros instrumentos de garantía de ingresos, en particular las prestaciones con condicionalidad. Elimina, o al menos reduce, la posibilidad de errores, ya sean de inclusión o exclusión, que ocurren

cuando las prestaciones a conceder dependen de la verificación de determinadas características. La universalidad elimina la estigmatización, a menudo asociada con programas de apoyo para personas en situación de pobreza y reduce los costos asociados con el sistema. Al permitir su acumulación con ingresos del trabajo es neutral en cuanto a incentivos para ingresar, o no, en el mercado laboral.

Pero su financiamiento, así como sus ventajas como medio para reducir la pobreza y la desigualdad son temas en discusión. Su análisis plantea discusiones en las más diversas disciplinas recibe el apoyo de los más diversos actores.

Desde el punto de vista de la obligación del Estado de proporcionar una sociedad de bienestar para todos los ciudadanos, la renta básica universal se considera el medio para garantizar a todos, sin ninguna discrecionalidad, los ingresos necesarios para una vida digna y reducir la desigualdad. También permitiría a los ciudadanos ejecutar trabajos útiles para la sociedad que no son comercializados en los mercados.

La renta básica universal también tiene defensores en las bandas más liberales del espectro político. Para estos puede ser una situación óptima permitir que cada ciudadano elija cómo quiere satisfacer sus necesidades básicas, como la educación y la salud. En lugar de proporcionar estos servicios, el estado financió a los ciudadanos y dejó que el mercado funcionara. Pero esta perspectiva podría ser la forma de reducir los mecanismos de regulación del mercado laboral y de otros programas con mayores niveles de protección social.

Cuando se analiza desde una perspectiva de igualdad de género, la renta básica universal se defiende con el argumento de que, a diferencia de otros apoyos, está dirigida a las personas y no a las familias, lo que contribuye a una mayor igualdad, y criticado con el argumento de que podría ser un mecanismo para una mayor feminización del trabajo doméstico. Los ingresos de las mujeres por el trabajo ya no serían necesarios para el equilibrio de la economía doméstica.

En vista de esta diversidad de posiciones, es relevante el conocimiento de las experiencias en la implementación de sistemas de renta básica universal, sus características y sus resultados.

En mayo de 2020 considerando el papel relevante de la seguridad social en las respuestas a los problemas económicos y sociales generados por la Pandemia COVID- 19 la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social puso en marcha la I Estrategia de apoyo a las instituciones para hacer frente a la COVID-19 y fortalecer su respuesta a los ciudadanos.

Uno de los ejes de la estrategia fue la divulgación de información y la promoción del intercambio entre instituciones. En el marco de este eje se realizaron diálogos ministeriales y reuniones de autoridades de seguridad social en Iberoamérica. En particular se discutieron “Medidas para asegurar el ingreso, preservar el empleo, y apoyo a PYMES ante la crisis derivada de la COVID-19 en Iberoamérica” y “Medidas para garantizar los ingresos a las personas trabajadoras: Ingreso Mínimo Vital, Renta Básica Universal, Ingreso Familiar de Emergencia, Ingreso Solidario”. A dos años del inicio de la pandemia es el momento de realizar la evaluación de las medidas tomadas y discutir su futura aplicación, así como las metodologías complementarias de inclusión para las personas beneficiarias, que se constituyen en una innovación social.

El presente trabajo, realizado por un equipo de investigadores de Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia, describe y analiza, los programas de renta básica universal e ingreso mínimo garantizado existentes en algunos países de Iberoamérica, tanto previos a la pandemia como creados, o ampliados, como consecuencia de la crisis sanitaria.

Al promover este estudio, la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social pretende contribuir a un mejor conocimiento de las experiencias llevadas a cabo en términos del nivel de cobertura, de duración temporal, de financiación y de contribución a la reducción del impacto de la falta de ingresos por los ciudadanos y los hogares.

**Gina Magnolia Riaño Barón**

Secretaria General

Organización Iberoamericana de Seguridad Social

# 1. INTRODUCCIÓN

Este documento tiene el objetivo de exponer los conceptos básicos de la renta básica universal (RBU) y la multiplicidad de instrumentos que se asemejan a este esquema, así como de analizar la problemática que ellos han despertado en algunos países de Iberoamérica en respuesta a la pandemia de la COVID-19. Se hace especial énfasis sobre los efectos en el mercado de trabajo, pero temas como el espacio fiscal para la financiación de estos esquemas y su relación con los sistemas de seguridad social resultan también cruciales.

Derivar de ello lecciones de política es un proceso lleno de dificultades. De hecho, si bien existe una definición teórica de RBU hacia la cual converge gran parte de la teoría económica, en la práctica: a) muy pocos países han adoptado una RBU acorde con dicha definición a nivel nacional, y b) en varios estudios académicos son recurrentes definiciones que solo coinciden parcialmente con esta definición teórica. Este es un argumento central en el desarrollo del documento, porque hasta ahora el debate acerca de la RBU se ha alimentado principalmente de consideraciones de carácter teórico y mucho menos de evidencia empírica.

La implementación de una RBU permite cuestionarnos sobre los esquemas actuales de protección social, su eficiencia y su capacidad para atender a grupos vulnerables. Las propuestas para la implementación de una RBU comprenden un rango amplio de opciones que van desde el remplazo de todos o algunos sistemas de protección social.

Los sistemas de protección social actuales, sobre todo en la región de Latinoamérica, aún son insuficientes para cubrir ciertos colectivos, como las mujeres, las personas que trabajan en el sector informal, los jóvenes, las personas indígenas, entre otros. Lo anterior, se hizo más evidente en el periodo de pandemia, cuando fue necesaria la creación de nuevos esquemas para mitigar la pérdida del ingreso de muchos hogares. A lo largo del texto se hará énfasis en las desigualdades de género, ya que estas se exacerbaban durante el periodo de pandemia.

El documento se desarrolla en seis capítulos, el primero de los cuales es esta introducción. En el segundo se hace una contextualización teórica en la que se expondrá una breve reseña de los conceptos de RBU, de ingreso mínimo garantizado (IMG) y de piso de protección social (PPS). Para ello se hará referencia, entre otros, a documentos propiciados



por el Banco Mundial (Gentilini et al., 2020), el Fondo Monetario Internacional (Francese y Prady, 2018) y la Organización Internacional del Trabajo (Ortíz et al., 2018), y a los seminarios aportes a la discusión sobre RBU hechos por Philippe Van Parijs. Como se mostrará, en la actualidad, un esquema de RBU *stricto sensu* no opera en ningún país del mundo; hay programas pilotos de limitada cobertura territorial y esquemas de cuasi RBU, así denominados por integrar algunos, pero no todos, los elementos fundamentales de una RBU. El tercer capítulo describe los potenciales efectos de las cuasi RBU sobre el mercado laboral, la desigualdad, la pobreza y la igualdad de género. En el cuarto capítulo se realiza una caracterización de los aspectos económicos y sociales de la región de Iberoamérica que son esenciales para la discusión de la implementación de modelos de renta básica. En el quinto capítulo se revisarán algunas propuestas de cuasi RBU o IMG existentes en Iberoamérica, antes y después de la crisis de la COVID-19. Finalmente, el sexto capítulo presenta algunas conclusiones de política que podrán servir de orientación a aquellos países e instituciones que estén estudiando la implementación de medidas similares.

# 2

**CONTEXTUALIZACIÓN  
TEÓRICA:  
RENTA BÁSICA  
UNIVERSAL,  
INGRESO MÍNIMO  
GARANTIZADO Y PISO  
DE PROTECCIÓN SOCIAL**

## 2. CONTEXTUALIZACIÓN TEÓRICA: RENTA BÁSICA UNIVERSAL, INGRESO MÍNIMO GARANTIZADO Y PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL

Si bien en la historia de la RBU las primeras propuestas se remontan al siglo XVII<sup>1</sup>, este concepto ha tomado particular impulso en años recientes como una posible solución a la aumentada inseguridad de trabajos e ingresos asociada con la internacionalización de la economía y con la difusión de la automatización y la inteligencia artificial en el mercado del trabajo (Ortiz et al., 2018, Banerjee et al., 2019) a partir del trabajo teórico de Philippe Van Parijis. En países de menores ingresos, donde los trabajos estables y de tiempo completo han sido históricamente una minoría, la RBU viene vista sobre todo como una herramienta para aliviar la pobreza extrema (Gentilini et al. 2020). En los últimos meses, además, la pandemia de la COVID-19 ha contribuido a reavivar el debate acerca de la necesidad por parte de los países de contar con un sistema estabilizador de ingresos y amortiguador de la pobreza como es la RBU.

La RBU representa la más radical propuesta de asistencia social y se define como una transferencia monetaria (periódica) no condicionada de la cual es beneficiario todo residente de un país (Van Parijis 2002, Francese y Prady 2018, Ortiz et al. 2018, Torry 2019, Gentilini et al. 2020, Hasdell, 2020). En teoría, esta transferencia debería ser de un monto suficiente para garantizar cierta seguridad de ingresos y un nivel de vida modesto, dejando suficientes incentivos para trabajar.

El hecho de que la RBU sea una transferencia monetaria no condicionada implica que sus receptores deben recibir un pago en efectivo independientemente de sus medios y no a cambio de trabajo (Parijis 2002) y que a los beneficiarios es dada la libertad de hacer lo que quieran con el dinero que reciben (Banerjee et al., 2019). Además, la RBU debe ser pagada a todo miembro de una comunidad y de ahí su carácter de universalidad, incluyendo a los niños. La universalidad trae importantes ventajas económicas: simplifica la administración

---

<sup>1</sup> Tanto Ortiz et al. (2018) como Gentilini et al. (2020) citan la propuesta de un mínimo de subsistencia para todos los habitantes de las ciudades hecha en 1526 por Juan Luis Vives y esbozada en *De Subventionem Pauperum: On the Relief of the Poor, or of Human Need*. Ortiz et al. (2018) y Francese y Prady (2018) también mencionan el planteamiento de Thomas Paine, contenido en *Agrarian Justice* del año 1797 que propone el pago de una suma una tantum de 15 libras esterlinas para todo individuo que alcance la mayoría de edad (21 años) y de una pensión anual de 10 libras esterlinas para las personas con discapacidad y para los adultos mayores de 50 años. Estas prestaciones serían financiadas por impuestos pagados por los propietarios tierreros.

del programa y reduce su costo, desaparece las posibilidades de actos de corrupción y de otros abusos de poder, evita el estigma de los pobres y favorece la integración social (Banerjee et al., 2019). Aunque si no todo autor lo hace explícito, la RBU es pagada por un gobierno a través de algún tipo de recursos públicamente controlados (Parijis 2002).

A pesar de su sencillez teórica, “el debate acerca de la RBU es a menudo caótico y sin unos precisos contornos definitorios” y “lo que es exactamente una RBU sigue siendo cuestionado” (Gentilini et al. 2020: 56 y 89). De hecho, hay muchos programas que, a pesar de compartir solo uno o máximo dos de los tres principios fundamentales que caracterizan una RBU—transferencia monetaria, no condicionada y universal— terminan siendo clasificados por algunos autores como RBU. A ese tipo de programas en este documento nos referimos como cuasi RBU<sup>2</sup>, así como se sugiere en el mencionado documento del Banco Mundial. Gentilini et al. (2020), por ejemplo, reseñan como posibles cuasi RBU, además del IMG que se discutirá más adelante, las transferencias monetarias condicionadas y no, los esquemas de impuestos negativos y de créditos de impuestos, los programas en favor de ciertas categorías de individuos vulnerables y los programas de empleo temporal, de subsidios al salario y de garantía de empleo. Además, hay interpretaciones diferentes del concepto de universalidad —a veces se excluyen a los niños o se focalizan ciertos grupos etarios o poblaciones vulnerables—, en algunos casos las transferencias se condicionan a compromisos por parte de los beneficiarios, en otros casos se acepta una periodicidad irregular para el pago de la transferencia. Si bien los anteriores son programas que se han implementado en numerosos países, y en muchas ocasiones se han denominado RBU, aquí se clasifican como casi RBU.

Según el Banco Mundial, si se toman como referencia los tres principios mencionados arriba “solo Mongolia y la República Islámica de Irán han puesto en marcha un esquema de RBU de carácter nacional” (Gentilini et al. 2020: 23). En Mongolia esta operó entre 2010 y 2011 y en Irán entre 2011 y 2016 (Ver recuadro 1).

Ahora bien, aunque en la actualidad existen pilotos de RBU (Ver recuadro 2), este esquema no opera en ningún país del mundo. Existen algunas variantes de programas de IMG que se han implementado en algunos países de ingresos medio-bajos con el fin de aliviar las condiciones económicas de sus colectivos más pobres. El IMG también consiste en una transferencia monetaria periódica no condicionada (que corresponde a un nivel de ingreso mínimo por debajo del cual no puede caer el ingreso de un individuo o una familia); sin embargo, a diferencia de la RBU, se basa en pruebas de ingresos y por tanto no tiene un

---

<sup>2</sup> Hasdell (2020) se refiere a estos programas como “various UBI-type programs” (:15).

carácter de universalidad (Ortiz et al. 2018, Torry 2019, Gentilini et al. 2020). Por tal razón el IMG se clasifica también como una cuasi RBU.

Finalmente, el PPS, promovido por la OIT<sup>3</sup>, es otro concepto que puede relacionarse con la RBU. El PPS tiene como objetivo prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social y se constituye en un conjunto de garantías básicas de seguridad social que deberían

## Recuadro 1. Programas de Renta Básica Universal

### Irán

En el caso Irán se implementó una RBU desde 2011. El modelo inició entregando transferencias en efectivo de forma periódica y sin condicionalidades a todos los ciudadanos residentes de Irán. El monto que se percibía era equivalente al 29% del ingreso medio por hogar, pero este fue perdiendo rápidamente su valor real dados los altos niveles de inflación que experimentó Irán en los años consiguientes. Su financiación con un costo cercano al 15% del PIB, se basaba en las rentas del petróleo e inició reemplazando subsidios a la energía. El incremento significativo de la inflación erosionó el apoyo al programa y a pesar del problema inflacionario, el valor del subsidio no se ajustó al mismo ritmo (Salehi-Isfahani, Djavad, 2014). Finalmente, en 2016 el programa quedó restringido a ciudadanos de bajos ingresos.

Una evaluación de impacto indica que no existe evidencia de efectos negativos sobre la participación en el mercado de trabajo ni en el margen extensivo, ni en el intensivo para los trabajadores que se ubicaban en el 40% inferior de la distribución de ingreso. Se encontraron efectos positivos para las mujeres y para los hombres en los sectores industriales y de servicios. Solo se identificaron efectos negativos en el número de horas trabajadas para las personas menores de 30 años (Salehi-Isfahani y Mostafavi-Dehzoeei, 2017).

### Mongolia

En 2009 Mongolia estableció un Fondo de Desarrollo Humano enfocado en administrar los recursos provenientes del auge minero vivido durante años 2000. En 2010 inició el primer pago por un monto cercano a US\$ 89 por año y por ciudadano residente en el país durante un año sin ningún tipo de condicionalidad. Sin embargo, al estar ligado el financiamiento a las variaciones de los precios de las materias primas, el programa carecía de un respaldo fiscal para sortear las épocas de crisis. De hecho, para 2012, el programa se suspendió cuando estos recursos se agotaron y fueron insuficientes para pagar los últimos compromisos. El sistema de RBU finalmente fue reemplazado por una transferencia dirigida a niños y el Fondo de Desarrollo Humano fue reemplazado por un fondo soberano centrado únicamente en el ahorro y la inversión.

El programa consolidó importantes avances en la reducción de la pobreza, así mismo redujo la desigualdad hasta en un 13% y como un efecto paralelo proporcionó a Mongolia el nivel de inclusión financiera más alto entre los países de ingresos mediano (Gentilini et al., 2020). Dada su estructura de financiamiento y su dependencia por los precios de materias primas, Mongolia experimentó un incremento en la deuda externa del 31% del PIB en 2010 a un 48% del PIB en 2012 a fin de sostener los pagos del programa en sus últimos periodos (Gentilini et al., 2020).

<sup>3</sup> Ver OIT (2002).

asegurar un mínimo acceso a los servicios esenciales de salud y a una seguridad básica de ingresos durante todo el ciclo de vida de todos los ciudadanos.

Según la OIT, el PPS incluye medidas preventivas, promocionales y activas que se concretizan en una pluralidad de métodos e instrumentos, como los regímenes universales de prestaciones, regímenes de seguro social, regímenes de asistencia social, regímenes de impuesto negativo sobre la renta, regímenes públicos de empleo y regímenes de apoyo al empleo que deben ser coordinados entre sí (Organización Internacional del Trabajo, 2012, párrafo 9.3).

A primera vista, entonces, el PPS y la RBU no pueden considerarse conceptos similares. Sin embargo, son reconciliables (Gentilini et al. 2020). Cuando, por ejemplo, la RBU se fija en un monto que permite al menos un nivel básico de seguridad de ingreso y es complementada con el mantenimiento de la asistencia social en favor de personas con necesidades especiales. Y cuando su financiación se da de forma progresiva. En todo caso, “la RBU por sí sola no puede considerarse una panacea para los desafíos actuales y futuros de seguridad de ingresos y protección social, pero potencialmente puede ayudar a cerrar las brechas de cobertura y proporcionar un nivel básico de seguridad de ingresos” (Ortiz et al. 2018: 26). En particular, para la OIT una RBU no puede reemplazar los mecanismos contributivos de aseguramiento colectivos de la seguridad social y debe ser complementada por políticas activas de mercado de trabajo. Además, una RBU no necesariamente garantiza un efectivo acceso a los bienes y servicios esenciales de la seguridad social y, si es de monto uniforme, no necesariamente responde a circunstancias particulares o necesidades especiales de algunos colectivos como las personas con discapacidades, los más ancianos o los padres solteros (que pueden estar recibiendo beneficios relativamente altos bajo los sistemas existentes) y tampoco se adapta al cambio de las necesidades de las personas a lo largo de su ciclo de vida (generadas por ejemplo por el desempleo durante la vida activa o por el retiro del mercado de trabajo en el caso de los adultos mayores)<sup>4</sup>

Para efectos de este trabajo se seguirá la definición de RBU anteriormente expuesta, es decir que la RBU es un esquema que debe cumplir con tres condiciones: ser una transferencia monetaria periódica, sin condicionalidades y ser de carácter universal. En el siguiente capítulo se expondrán los potenciales impactos de la RBU.

Dado que la discusión de la renta básica se ubicará en el contexto Iberoamericano, el capítulo cuatro resumirá aspectos del contexto económico y social que son determinantes para

---

<sup>4</sup> Ver Ortiz et al. (2018), en especial el capítulo 5.

el análisis de la introducción de una renta básica. Con el interés de cubrir las dinámicas de la región y a pesar de que en ella no se han tenido experiencias de RBU, se considerarán esquemas de cuasi RBU, que consisten en transferencias monetarias y periódicas, sin condicionalidades. Como se verá más adelante este tipo de programas no ha tenido el carácter universal, ya que en general ha sido focalizado a las personas vulnerables. Sin embargo,

## **Recuadro 2. Programas piloto de Renta Básica Universal en países en desarrollo**

### **Namibia**

Este piloto se desarrolló en el área Otjivero-Omitara, durante los años 2008 y 2009. En esta región, 1000 personas recibieron durante un año un ingreso incondicional de 100 dólares namibios mensuales (Aprox. 9 USD). Este fue financiado con recursos de donantes externos y su objetivo era brindar evidencia empírica para su implementación de una RBU en todo el país.

Banerjee et al. (2019) reporta los resultados de un análisis realizado por los implementadores del piloto en el 2009, el cual compara la situación de los beneficiarios antes y después del programa. De acuerdo con el análisis, tras la transferencia, se registraron reducciones en la pobreza, malnutrición de los niños y se incrementó la asistencia escolar. No obstante, estos resultados son cuestionados por los métodos empleados para la evaluación del mismo y por las magnitudes de los resultados (Osterkamp, 2013).

### **India**

Con fondos de UNICEF, en el estado de Madhya Pradesh de India, entre junio de 2011 y noviembre de 2012 se estableció un piloto de RBU. En este se eligieron de manera aleatoria 8 pueblos de la zona, y a cada adulto residente se le otorgaba una renta de 200 rupias (en torno al 4% de la renta per cápita de la India) que aumentarían hasta las 300 después de un año.

Los resultados del piloto mostraron mejoras en inclusión financiera, nutrición, saneamiento, salud, educación, ingreso y activos (Banerjee et al., 2019). Frente al mercado de trabajo, no se evidenciaron grandes cambios en el trabajo asalariado, pero sí en el trabajo cuenta propia, ya que se registró un aumento en el número de horas trabajadas para este tipo de trabajadores (Schjoedt; 2015).

### **Kenia**

El piloto más reciente se viene desarrollando desde 2018 en Kenia, este a diferencia de los anteriores es un experimento de RBU de larga duración (12 años). Para este fueron seleccionadas de manera aleatoria 295 aldeas rurales en la región occidental y del valle del Rift de Kenia, las cuales fueron asignadas a 3 grupos de acuerdo con la periodicidad de entrega de los recursos. El método de financiación de este piloto de RBU consiste en fondos de donaciones por parte de la fundación Givedirectly y sus asociados.

Los primeros resultados se produjeron durante el periodo de la COVID-19 y fueron los resultados de una evaluación de impacto de tipo experimental. La fundación Givedirectly reporta que la transferencia mejoró de manera modesta algunas medidas de condiciones de vida como el hambre, la enfermedad y la depresión. Sin embargo, se encontró también que para los beneficiarios que venían recibiendo la transferencia, las mejoras en el bienestar se revirtieron durante el periodo de pandemia, sugiriendo que este puede no ser el mejor mecanismo para estos choques negativos (Banerjee et al., 2020).

en ellos o no hay condicionalidades o un componente de los programas no tiene condicionalidades, es decir, la entrega del beneficio no está sujeta a que los beneficiarios cumplan ciertas contraprestaciones como asistencia escolar, asistencia a cursos de capacitación o chequeos médicos. En el capítulo cinco se comentará el funcionamiento y la estructura de algunos esquemas de cuasi RBU en Iberoamérica.



# 3

## POTENCIALES IMPACTOS DE LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL SOBRE LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y EL MERCADO DE TRABAJO

### 3. POTENCIALES IMPACTOS DE LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL SOBRE LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y EL MERCADO DE TRABAJO

Como se ha comentado en el capítulo anterior, a nivel mundial hasta ahora los esfuerzos para introducir una RBU han sido de carácter temporal o se han limitado a programas piloto. No debe sorprender, entonces, que exista muy poca evidencia empírica acerca de sus efectos socioeconómicos, tanto a nivel micro como macroeconómico. Por lo general, la evidencia que reporta la literatura económica debe considerarse solo informativa dado que hace referencia a programas con características, bajo diferentes aspectos, similares a las de una RBU y en especial a programas de transferencias monetarias condicionadas y no. A continuación, a partir de referentes teóricos, se hace un resumen de los hallazgos encontrados por ejercicios de simulación y por extensas revisiones efectuadas por Ortiz et al. (2018), Banerjee et al. (2019), Bastagli (2020), Bastagli et al. (2016), (Hasdell, 2020) y Gentilini et al. (2020) de los efectos de estos programas de cuasi RBU sobre los niveles de pobreza y de desigualdad, y las principales variables del mercado laboral. A estos estudios se remite el lector interesado en mayores detalles.

#### La pobreza y la desigualdad

Los programas de transferencias monetarias, condicionadas y no, se han demostrado eficaces en reducir las condiciones de pobreza de sus beneficiarios (Hasdell, 2020), medidas en términos de gasto total de los hogares, de gasto en solo alimentos o por la línea de pobreza (Bastagli et al., 2016). En el caso de la lucha a la pobreza, entonces, la pregunta relevante es si utilizando el mismo monto de recursos, una RBU logra mejores resultados que un programa de cuasi RBU como una transferencia monetaria o un IMG. Rigolini et al. (2020) simulan el efecto de la introducción de una RBU a presupuesto neutral, es decir suponiendo que el costo total de la RBU es equivalente al costo de los programas asistenciales que ella reemplaza<sup>1</sup>, el cual, a su turno, da lugar a una transferencia monetaria igual para todo habitante, incluidos los niños. Los resultados del modelo, aplicado a diez

<sup>1</sup> En particular, Rigolini et al. (2020) consideran los programas de transferencias monetarias, condicionadas y no, y las pensiones asistenciales.

países<sup>2</sup>, indican que “... una RBU es menos efectiva en reducir la pobreza que los programas existentes” (Rigolini et al. 2020: 147). Lo anterior porque la introducción de una RBU –i.e. una transferencia monetaria de igual monto para todo individuo–, dada la restricción presupuestal, aumenta la cobertura a costa de menores beneficios per cápita. Dado que los más pobres son los que tienen más probabilidad de ser beneficiarios de la transferencia monetaria del programa que se elimina, la introducción de una RBU hace que haya una mayor pobreza porque el menor subsidio que ahora ellos reciben hace que más personas no alcancen la línea de pobreza. De lo anterior se deriva que la implementación de una RBU que pretenda ser progresiva y antipobreza requiere de una discusión previa sobre su estrategia de financiación.

Las simulaciones de Rigolini et al. (2020) indican también que “un escenario de RBU a presupuesto neutral resulta en una menor reducción de la desigualdad” (: 135). Esto se daría porque se pasaría de programas que por lo general son progresivos en términos absolutos (el monto de la transferencia disminuye con los niveles de ingreso) a uno que es neutral (el subsidio es el mismo para todo individuo, independientemente de los ingresos). En particular, la introducción de una RBU produce ganadores y perdedores y el monto de las ganancias y de las pérdidas depende del tipo de programas que se reemplazan<sup>3</sup>.

En términos generales, los efectos sobre los niveles de pobreza y de desigualdad tienden a ser menores en los países en los que la cobertura de los programas que se pretenden reemplazar es más amplia. En cambio, en los países donde los programas sociales son focalizados hacia los pobres estos perderían con la introducción de una RBU a presupuesto constante. En otras palabras, cuanto menos son focalizados los programas existentes, más viable será la introducción de una RBU (Rigolini et al. 2020).

Concluyendo vale la pena resaltar que la hipótesis de presupuesto neutral no tiene en cuenta los menores costos de administración y la menor corrupción y estigma social que son posibles con una RBU frente a programas de cuasi RBU.

## El mercado de trabajo

En cuanto a participación en el mercado laboral, el modelo estándar de oferta de trabajo predice que la entrega de una RBU produce un puro efecto ingreso, que reduce la oferta de horas trabajadas por parte de sus perceptores con lo cual disminuye también su participa-

<sup>2</sup> Haití, Kazajistán, Mozambique, Nepal, Brasil, Indonesia, Chile, India, Rusia y Sud África.

<sup>3</sup> A conclusiones en este mismo sentido sobre pobreza y desigualdad llegan las simulaciones de introducción de una RBU a presupuesto neutral de la OECD. Ver OECD (2017).

ción en el mercado laboral. A pesar de las expectativas teóricas, los análisis empíricos no encuentran efectos significativos sobre la disposición a trabajar de los beneficiarios (Bastagli et al., 2016, Bastagli, 2020, Banerjee et. al, 2019), aunque efectos desalentadores se han evidenciado en el caso de grupos poblacionales específicos como los jóvenes, las personas mayores de edad o las mujeres con niños que viven en pareja (Bastagli, 2020, Hasdell, 2020). En especial, Bastagli (2020) cita el estudio de Salehi-Isfahani y Mostafavi-Dehzoeei<sup>4</sup> que examinan el impacto de la RBU iraní sobre la participación laboral y las horas trabajadas por hombres y mujeres y no encuentran un efecto negativo ni sobre la primera, ni sobre las segundas (pero disminuyen las horas trabajadas por los jóvenes). Los anteriores resultados son comúnmente explicados por el monto de la transferencia reconocida, este es tan bajo que no sería suficiente para provocar una respuesta por parte de los beneficiarios. Sin embargo, algunos estudios indican que la disponibilidad de un ingreso adicional, entregado de forma periódica, ayuda a superar eventuales barreras al trabajo y a la inversión productiva que afectan las oportunidades y habilidades para trabajar y como consecuencia se estimularía la participación en el mercado laboral de algunos de los individuos beneficiados (Banerjee et. al, 2019).

Mucho se ha discutido de los efectos sobre la calidad del empleo. Por un lado, una transferencia recibida con regularidad consentiría financiar la búsqueda de mejores empleos, aumentaría el poder de negociación de los trabajadores y constituiría un piso de ingreso que permitiría rehusar trabajos inseguros y mal pago. Por el otro, sin embargo, esta misma transferencia podría inducir a los receptores a aceptar trabajos de menor calidad, temporales u ocasionales y de bajos salarios que se tomarían para complementar el ingreso derivado de la renta básica. Estimaciones de impacto de algunos programas de transferencias no condicionadas focalizadas a hogares rurales pobres coinciden en no encontrar efectos significativos sobre la calidad del empleo o en evidenciar mejoras de bienestar, resultado de una disminución de los trabajos al destajo, temporales u ocasionales de carácter asalariado informal, acompañada por un aumento del tiempo dedicado a las actividades familiares o en propio (Bastagli, 2020).

Por último, la RBU podría desincentivar la formalización laboral al desvincular la elegibilidad para la protección social del hecho de encontrarse en un empleo formal. A este respecto la evidencia empírica basada en transferencias condicionadas focalizadas en favorecer principalmente a los informales –por ejemplo, los esquemas de salud subsidiada- encuentra que se generan incentivos para quedarse en la informalidad. Mientras que unas transferencias

<sup>4</sup> Salehi-Isfahani, Djavad, and Mohammad H. Mostafavi-Dehzoeei "Cash Transfers and Labor Supply: Evidence from a Large-Scale Program in Iran." Working Paper No. 1090. Economic Research Forum, Giza, Egypt. 2017. <https://erf.org/eg/wp-content/uploads/2017/05/1090.pdf>

condicionadas que no se dirigen exclusivamente a los trabajadores informales –por ejemplo, los subsidios a familias pobres con hijos– parecen tener ningún impacto o impactos limitados sobre la informalidad (Bastagli, 2020).

## Género

En el caso de las personas –fundamentalmente de las mujeres– que se dedican al cuidado del hogar y de sus miembros, una RBU constituiría un merecido reconocimiento para su dedicación a estas labores, no remuneradas, pero altamente valoradas por las familias y la sociedad en general. En este caso, la introducción de una RBU podría impulsar a las mujeres a gastar más tiempo en tareas no remuneradas en el hogar y menos en trabajos retribuidos en el mercado. O, al contrario, podría aumentar su participación en el mercado laboral en cuanto la transferencia monetaria podría ser utilizada para pagar matriculas escolares o servicios de cuidado por parte de terceros. Los resultados de comprobaciones empíricas de programas de transferencias monetarias arrojan resultados mixtos, pero en el caso de verificarse un aumento en las horas dedicadas a las labores domésticas, éste no parece ser de una magnitud tal de provocar un retiro del mercado laboral por parte de las mujeres (Bastagli, 2020).

Una RBU podría favorecer la autonomía de las mujeres y corregir eventuales sesgos que tienen algunos esquemas de protección social. Estos sesgos se refieren al hecho de que, en primer lugar, en algunos programas de transferencias condicionadas los beneficios están atados a una condición laboral en particular –informalidad o desempleo– y esto puede desincentivar la búsqueda de un trabajo formal. Este fenómeno puede incidir en mayor medida sobre las mujeres que sobre los hombres, ya que estas se enfrentan a un entorno en donde hay mayores barreras de entrada al mercado de trabajo debido a la discriminación o las creencias sobre los roles de las mujeres en la sociedad. En segundo lugar, otro sesgo que se puede dar es cuando los programas de transferencias condicionadas refuerzan los roles de paternidad y maternidad, por ejemplo, cuando son las mujeres quienes se encargan de las actividades para garantizar el cumplimiento de las condicionalidades (la asistencia a citas médicas o el seguimiento escolar de los hijos). Por otro lado, así como se ha apenas argumentado en cuanto a la participación laboral de las mujeres, en el caso de introducirse una RBU podría reforzarse la división de roles de género si las mujeres se retiran del mercado de trabajo. Como se ha comentado, las investigaciones empíricas sobre el efecto de las transferencias no condicionadas no son conclusivas y no evidencian una sistemática reducción en términos extensivos de la participación laboral femenina.

Dentro de otros factores positivos de la RBU, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016) argumenta que habría cierta mejora en términos de igualdad de género, ya que el instrumento les daría mayor independencia económica a las mujeres, se disminuiría la feminización de los hogares pobres, habría un aumento en el poder de negociación de las mujeres dentro del hogar y se tendrían ganancias en términos de representación, derechos y autonomía.

Por el contrario, otras posiciones alertan sobre las consecuencias negativas que podría tener la implementación de una RBU en términos de equidad de género. Desde un acercamiento conceptual, la entrega de una RBU está suponiendo que la escasez económica es la principal fuente de las desigualdades, dejando de lado que la pobreza afecta de manera diferente a las mujeres y que la desigualdad de género afecta de manera estructural a los sistemas sociales y económicos (Salido-Cortés, 2021), por ejemplo, las creencias sobre los roles de género contribuye a que las mujeres terminen trabajando en sectores de baja productividad y estas mismas creencias generan una distribución desigual en el trabajo no remunerado dentro de los hogares. De otro lado, en los esquemas de transferencias condicionadas a menudo son las mujeres quienes son titulares del beneficio destinado al hogar. Esto empodera a las mujeres y reduce la violencia doméstica (Banerjee et al., 2019). Habría entonces que preguntarse si un esquema de RBU en donde la transferencia pasa a ser individual también genera el mismo efecto en términos de empoderamiento.

En todo caso debe resultar claro que el diseño y funcionamiento de los programas evaluados pueden condicionar sus resultados. Por ejemplo, entre los factores que se destacan se encuentran el monto de la transferencia y la duración del periodo durante el cual se paga, el tipo de condicionalidad, los criterios de focalización y elegibilidad, la falta de monitoreo, la laxitud de las pruebas de ingresos, la presencia en el hogar de menores de edad, la edad y el estado civil de los individuos tratados, entre otros.

Unas palabras finales merece el tipo de cuasi RBU que recientemente ha ganado popularidad en Iberoamérica a raíz de la pandemia de la COVID-19: el IMG. Gentilini y Grosh (2020) sostienen que los IMG constituyen una herramienta de política apropiadas para enfrentar shocks económicos transitorios y caídas del ciclo económico debido a que ayudan a satisfacer necesidades básicas y a sostener el consumo de los hogares, lo cual es crucial para estimular el aparato productivo y favorecer una pronta reactivación. Sin embargo, pueden tener efectos indeseados en el mercado laboral, los cuales son una menor participación laboral y una mayor informalidad. En efecto, dado que en estos casos son beneficiarios de la transferencia monetaria solo las personas u hogares con ingresos por debajo de cierto umbral, los individuos tienen incentivos a mantener sus ingresos por debajo de este nivel

reduciendo su esfuerzo de trabajo o a ocultarlos por completo trabajando en el sector informal. Adicionalmente, agregan Gentilini y Grosh (2020), los programas de IMG requieren de indicadores de pruebas de ingresos exigentes en cuanto a información, que no siempre es fácilmente obtenible y actualizable, lo cual puede resultar dispendioso en términos de su administración. La construcción de un buen indicador se vuelve particularmente relevante en vista de que los pobres no siempre son crónicos y hay un porcentaje considerable de personas que entran y salen de condiciones de pobreza<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Banerjee et al. (2019) y Gentilini et al. (2020) reportan en el caso de algunos países de África y Asia que aproximadamente solo un tercio de la población es persistentemente pobre, mientras que otro tercio entra y sale de la pobreza.

# 4

## CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS ANTES DE LA PANDEMIA



## 4. CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS ANTES DE LA PANDEMIA

En el presente capítulo se describirán algunos de los aspectos sociales y económicos más relevantes de los países iberoamericanos. La discusión se enfocará sobre todo en las condiciones y características de los países de Latinoamérica y el Caribe, las cuales se contrastarán con las cifras y el contexto de España y Portugal.

Los aspectos en los que se enfocará el documento comprenden dimensiones clave para el análisis de las rentas básicas. En concreto se revisará cómo está la región en términos de pobreza, desigualdad, de cobertura y gasto en los sistemas de protección social, mercado de trabajo, informalidad laboral y recaudo fiscal.

Los anteriores elementos son de gran relevancia para la discusión de la implementación de los esquemas de RBU. De un lado, la persistencia de niveles de pobreza y la creciente desigualdad, invitan a cuestionarnos sobre las estructuras tradicionales de la sociedad para superar estas grandes problemáticas. De otro lado, los sistemas de protección social, aunque se han venido transformando, aún se quedan cortos a la hora de generar una protección en los ingresos durante todo el ciclo de vida de ciertas poblaciones vulnerables. Finalmente, la implementación de una RBU también genera cuestionamientos sobre los incentivos en el mercado de trabajo, y las capacidades los Estados para financiarla.

La mayoría de los países latinoamericanos se encuentran clasificados como países de ingreso medio alto, o ingreso medio bajo; la excepción es Haití, el cual es un país de ingreso bajo (Gentilini et al., 2020). En términos generales, el informe elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019) acerca del panorama económico y social de Latinoamérica describe el bajo crecimiento económico, las tasas de desigualdad persistentes y un crecimiento en el descontento de los ciudadanos como tendencias en la región. El mismo informe señala que la región de Latinoamérica y el Caribe es la región más desigual del mundo.

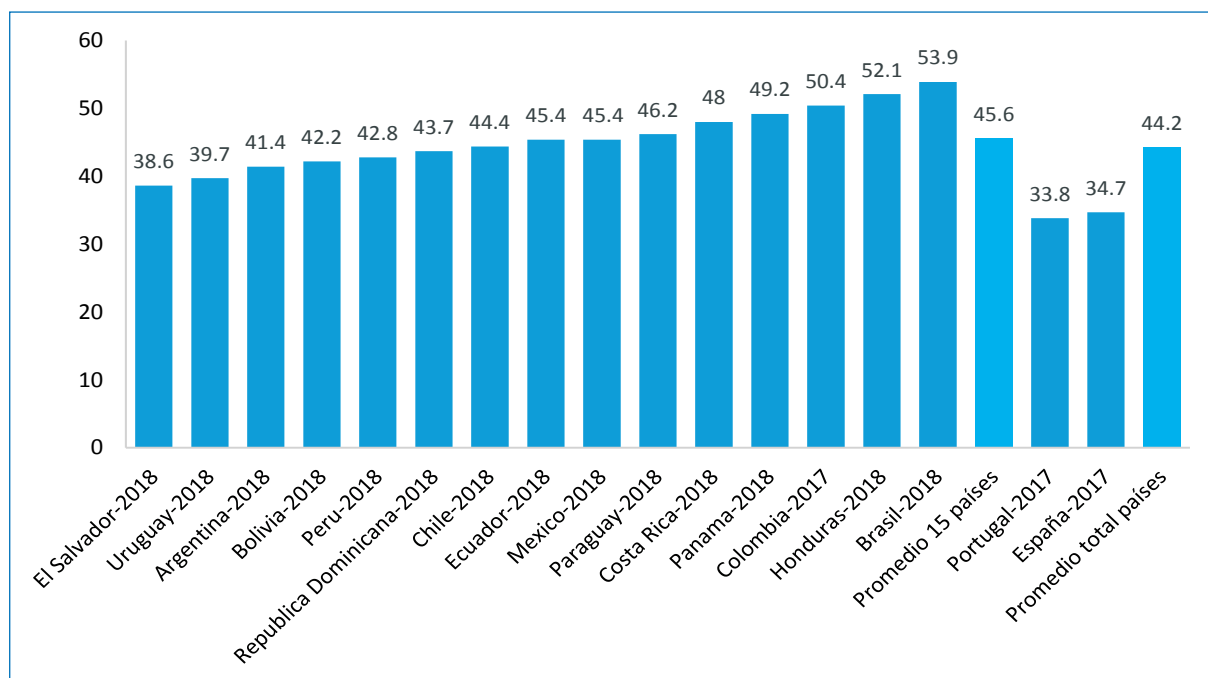
De su lado España y Portugal son países de ingresos altos. Dentro de los 27 países de la Unión Europea son el quinto y el séptimo país con mayor desigualdad. Aun así, tal como se verá más adelante, estos niveles de desigualdad son considerablemente menores a los que se registran en Latinoamérica. España y Portugal, experimentaron un fuerte declive a raíz de la crisis de 2008; junto con Irlanda y Grecia, fueron los países miembros de la OECD con los más altos incrementos en las tasas de desempleo (Fundación de Estudios de Economía Aplicada, 2016). Previo a la pandemia de la COVID-19, España y Portugal estaban en la senda de recuperación. Portugal 10 años después logró retomar los niveles de crecimiento y empleo previos a la crisis (Organización Internacional del Trabajo, 2018a), pero en el caso de España no se logró llegar a las tasas de desempleo que se tenían antes de la crisis (Sanz-de-Galdeano y Terskaya, 2020).

Otra diferencia diametral de los países ibéricos con respecto a los países latinoamericanos es el desarrollo y cobertura de sus programas de protección social. Más adelante detallaremos como existe prácticamente una cobertura universal de los sistemas de protección en ciertos grupos poblacionales de España y Portugal. La situación de estos dos países contrasta con la de algunos países latinoamericanos en donde hay altas brechas en la cobertura.

Las características demográficas son otro aspecto relevante que difiere entre los países latinoamericanos y los países de la península ibérica. Aunque los retos del envejecimiento de la población son comunes en todos los países de Iberoamérica, en España y Portugal este problema demográfico es de mayor magnitud. España ha logrado contrarrestar algo de estos efectos permitiendo la entrada de inmigrantes, pero en el caso de Portugal la tasa neta de migración ha sido negativa desde el 2011, con lo que el problema del envejecimiento resulta especialmente gravoso.

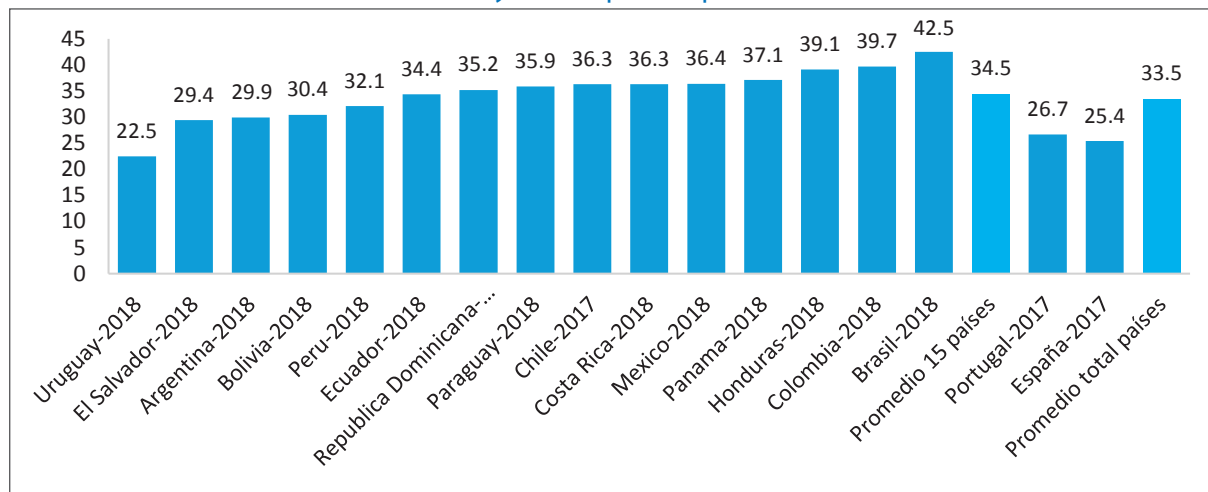
## 4.1. Desigualdad

Altos y persistentes niveles de desigualdad se han mantenido en varios países latinoamericanos. El gráfico 1 muestra los datos más recientes del índice Gini de 15 países latinoamericanos junto con los de España y Portugal. Del gráfico se deriva que en la región de América Latina y el Caribe el promedio en el índice de Gini es 45,6, siendo El Salvador, Uruguay y Argentina los países con valores más bajos y Colombia, Honduras y Brasil los países más desiguales de la región. Hay una marcada diferencia con los países de la península ibérica cuyo Gini no supera el nivel de 35.

**Gráfico 1. Iberoamérica: Índice Gini**

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos de los indicadores de desarrollo del mundo del Banco Mundial. Se reporta el dato a la última fecha disponible.

Otro indicador que puede detallar las condiciones de desigualdad es el porcentaje de riqueza que ostenta el 10% más rico de la población. El gráfico 2 muestra patrones similares a los presentados en la gráfica anterior. Además, se puede observar que, en los países más desiguales como Honduras, Colombia y Brasil, dos quintas partes del total de la riqueza nacional está concentrada en el 10% más rico. En el gráfico, también resalta el caso de Uruguay cuya concentración de la riqueza por parte del 10% con mayores ingresos es incluso menor que la de España y Portugal.

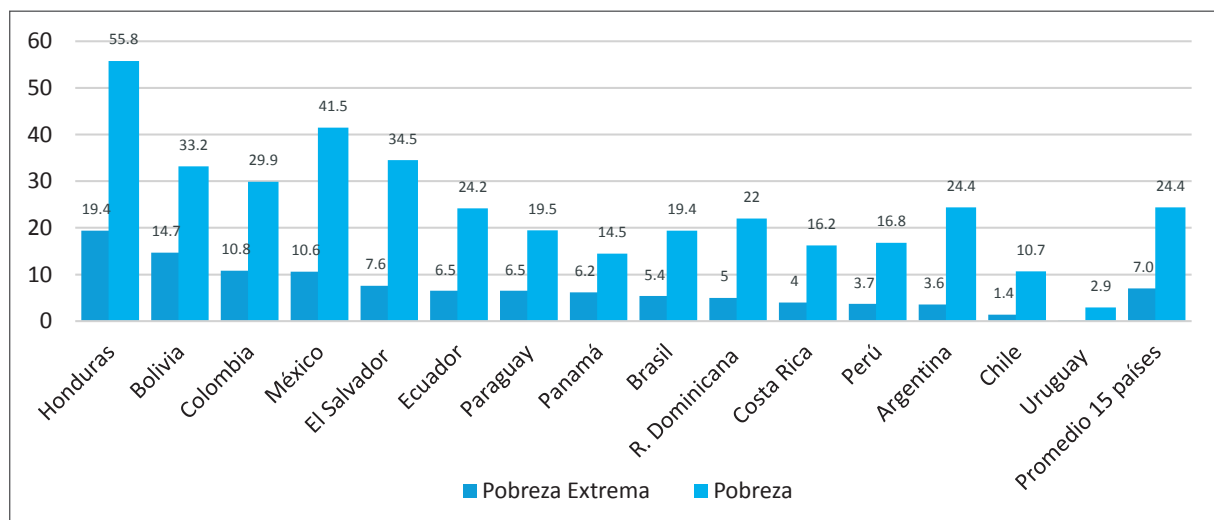
**Gráfico 2. Iberoamérica: Porcentaje de riqueza que ostenta el 10% más rico**

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos de los indicadores de desarrollo del mundo del Banco Mundial. Se tiene en cuenta el último dato disponible.

## 4.2 Pobreza

La erradicación de la pobreza en América Latina y el Caribe en las últimas décadas ha avanzado rápidamente (Banco Mundial, 2015). A pesar de estos logros, existen países de la región con grandes retos por resolver y de acuerdo con Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019) a partir de 2015 se vienen registrando retrocesos, particularmente en los niveles de pobreza extrema. Del gráfico 3 resaltan los altos niveles de pobreza y pobreza extrema de Honduras. Las disparidades entre las naciones emergen nuevamente: mientras en siete de los 15 países latinoamericanos los niveles de pobreza son inferiores al 20%, Honduras, Bolivia, México y el Salvador alcanzan niveles de pobreza superiores al 30%.

**Gráfico 3. Iberoamérica: Porcentaje de la población en condición de pobreza y pobreza extrema, 2018**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019). Los niveles de pobreza están definidos de acuerdo con las estimaciones de la CEPAL. Una persona se clasifica como "pobre" cuando su ingreso es inferior a la línea de pobreza. Los datos de Chile corresponden a 2017.

El mismo reporte de CEPAL, indica que la incidencia de la pobreza es mayor en ciertos grupos poblacionales como los habitantes de las áreas rurales, las mujeres, la población afrodescendiente y las personas indígenas.

Además de la pobreza crónica que experimentan las personas que se mantienen en la pobreza en América Latina, el hecho de que aquellos que lograron salir de esta condición puedan retornar fácilmente a este estado debido a un choque económico adverso (Banco Mundial, 2015) y a la falta de mecanismos suficientes para contrarrestarlo, también es preocupante. Como se verá más adelante en algunos países persisten grandes brechas en la cobertura de los sistemas de protección social, generando que poblaciones en condi-

ciones de vulnerabilidad carezcan de mecanismos para aliviar sus pérdidas de ingresos en caso de alguna contingencia.

### 4.3 Los sistemas de protección social

Frente a la cobertura, el informe mundial sobre protección social de la Organización Internacional del Trabajo (2017) indica que, excluyendo los sistemas de salud, solo el 61,4% de la población en Latinoamérica goza de al menos un beneficio en los sistemas de protección social, tanto contributivos como no contributivos. Este porcentaje contrasta con los niveles de cobertura de Europa y Norteamérica, los cuales son 84,1%, 78,5%, respectivamente.

En la tabla 1 se describe el nivel de cobertura y el nivel de gasto de los sistemas de protección social contributivos y no contributivos para el segmento de la población más joven y los mayores de 65 años, excluyendo el gasto en salud. En el caso de la niñez se incluyen los programas nacionales y ligados a la legislación en los que se entregan transferencias monetarias. El grupo de 10 países latinoamericanos corresponde a aquellos con la información disponible para los dos grupos poblacionales. El promedio de la tasa cobertura de

**Tabla 1.** Iberoamérica: Cobertura y gasto público de los sistemas de protección social contributivo y no contributivo en la niñez y en la población adulto mayor.

País	Niñez (0-14 años)		Adultos Mayores (mayores de 65 años)	
	Cobertura (% de la población)	Gasto (% del PIB)	Cobertura (% de la población)	Gasto (% del PIB)
Argentina	84,6	1,6	89,3	9,0
Bolivia	65,0	0,5	100	1,1
Brasil	96,8	0,6	78,3	9,6
Chile	93,1	1,7	78,6	3,0
Colombia	27,3	0,4	51,7	3,8
Costa Rica	17,7	1,3	68,8	5,7
Ecuador	6,7	0,2	52,0	0,2
México	25,0	1,1	25,2	1,7
Paraguay	32,8	0,2	22,2	0,4
Uruguay	66,2	0,4	76,5	8,9
<b>Promedio</b>	<b>51,5</b>	<b>0,8</b>	<b>64,3</b>	<b>4,4</b>
Portugal	93,1	1,2	100	14,0
España	100	1,3	100	12,0

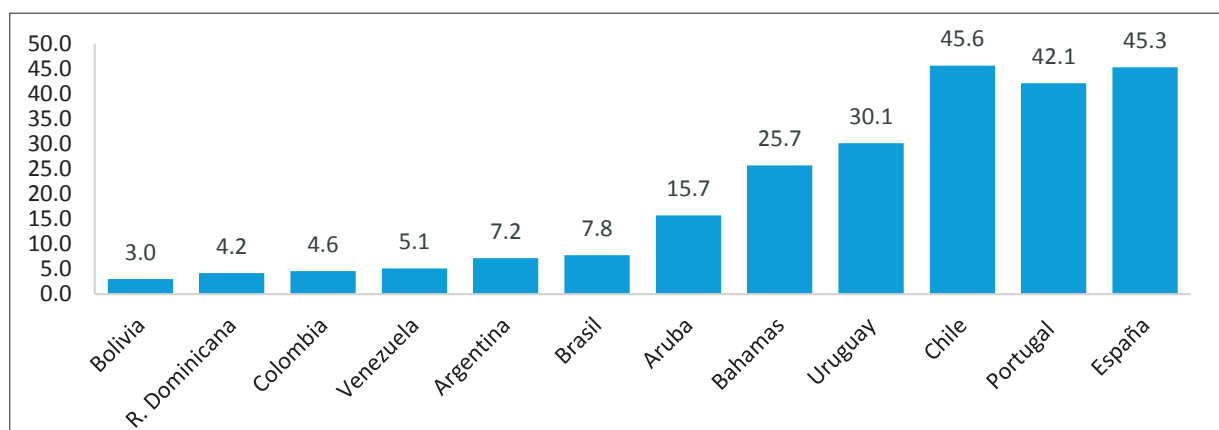
**Fuente:** elaboración propia con base en Organización Internacional del Trabajo (2017). Los cálculos excluyen la cobertura y el gasto en salud. En la mayoría de los casos, los datos hacen referencia a información de los años 2014 y 2015.

protección social en la niñez de estos países es 51,5%. No obstante, se tienen grandes diferencias en la región, dado que cuatro países tienen una cobertura inferior al 30%, mientras tres tienen una cobertura superior al 80%. Portugal y España alcanzan una cobertura del 93% y del 100%, respectivamente. Frente al gasto, en promedio los países latinoamericanos destinan menos de un punto del PIB para los programas de protección social para la niñez, nuevamente con grandes divergencias dentro de la región. En el caso de Portugal y España se destina 1,2 y 1,3 puntos del PIB, respectivamente.

Los indicadores de cobertura y gasto en la población adulto mayor incluyen a las personas por encima de la edad de retiro estatutaria que reciben pensiones de vejez a través de mecanismos contributivos y no contributivos. Frente al nivel de cobertura, el promedio en los 10 países de la región de Latinoamérica es del 64,3%. México y Paraguay son los países con menor cobertura. Colombia y Ecuador cubren solo la mitad de su población y Argentina, Brasil, Chile y Uruguay tienen coberturas superiores al 75%. Solo Bolivia ostenta una cobertura universal, explicada por su programa "Renta Dignidad", el cual entrega una pensión vitalicia y es de carácter universal y no contributiva. En el caso de Portugal y España también se tienen coberturas universales. Con respecto al gasto que representan estos programas, en promedio se destinan más recursos que en los destinados a proteger la niñez. El promedio del gasto para los países latinoamericanos fue de 4,4 puntos porcentuales del PIB, y en el caso de Portugal y España, con una población mayor, frente a los países latinoamericanos, de adultos mayores, el gasto correspondió a 14 y a 12 puntos del PIB respectivamente.

Durante la edad activa, los sistemas de protección social deberían velar por mantener una seguridad en el ingreso en caso de que la persona quede desempleada, tenga una enfer-

**Gráfico 4. Iberoamérica: Cobertura a la población desempleada, porcentaje**



**Fuente:** elaboración propia con base en Organización Internacional del Trabajo (2017). En la mayoría de los casos, los datos hacen referencia a información de los años 2014 y 2015.

medad o accidente en el trabajo o esté en periodo de maternidad o paternidad. En muchos países latinoamericanos, la mayoría de estas garantías solo se reconocen en el sector formal del mercado de trabajo. Por ejemplo, de las anteriores condiciones, la situación de desempleo es la que puede abarcar un mayor número de personas en la edad activa. El gráfico 4 muestra los niveles de cobertura en esta población, de allí se desprende que Bolivia, República Dominicana, Colombia, Brasil y Argentina tienen tasas de cobertura inferiores al 10%, mientras que en Chile, Portugal y España ellas son superiores al 40%. De acuerdo con el informe de la Organización Internacional del Trabajo (2017) esta contingencia, comparada con las otras, tiene una cobertura muy baja.

Con respecto a la cobertura en el periodo de maternidad, el reporte de la Organización Internacional del Trabajo (2017) señala que hay grandes diferencias en la región ya que países como Guatemala y Paraguay con altos niveles de exclusión, contrastan con Uruguay que tiene una cobertura universal, gracias a que este país tiene un subsidio de maternidad que incluye, entre otras, a las mujeres desempleadas y otras en condición de vulnerabilidad, suscritas al mecanismo de monotributo<sup>1</sup>.

En el caso de la protección a las personas con discapacidad, el mismo documento de la OIT, reitera las diferencias regionales destacando países como Bolivia, Guatemala y Perú con menos del 5% de personas con discapacidades recibiendo un beneficio. En contraste, Brasil, Chile y Uruguay tienen coberturas superiores al 90% (Organización Internacional del Trabajo, 2017: 135).

Además de los niveles de cobertura y el costo de estos programas es también relevante entender la calidad y el nivel de suficiencia de estas prestaciones, aspectos, estos, que no se abordan en nuestro análisis.

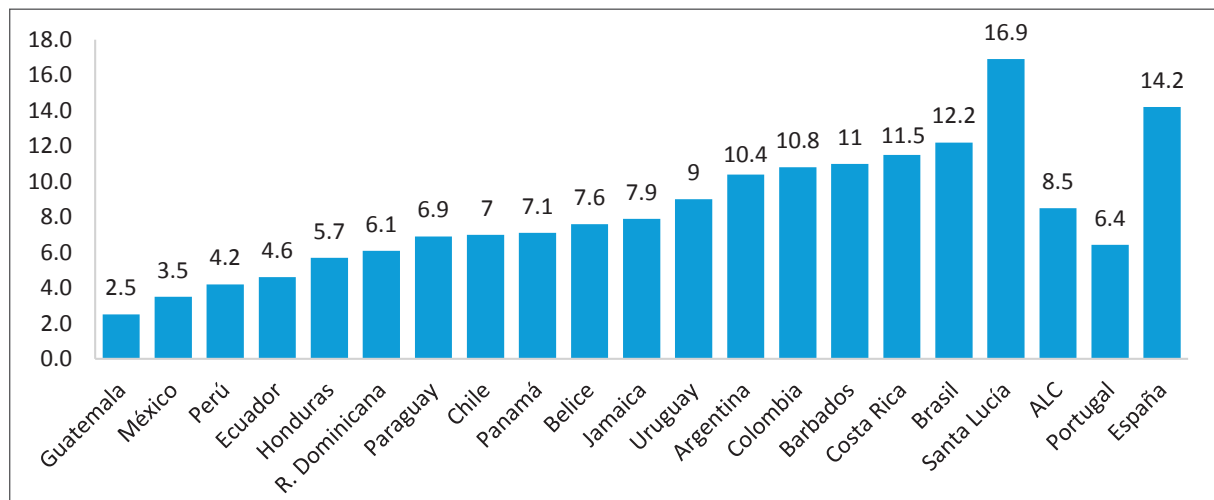
#### 4.4 Mercado de Trabajo e Informalidad

Los mercados de trabajo en América Latina están caracterizados por la alta participación de los trabajadores en el sector informal. En algunos países la tasa de desocupación es de dos dígitos y ciertos grupos poblacionales como las mujeres y los jóvenes se enfrentan a un mercado de trabajo con tasas de desempleo notablemente superiores al promedio general. Por ejemplo, en el caso de los jóvenes, su tasa de desocupación triplica a la de los adultos (Organización Internacional del Trabajo, 2019).

<sup>1</sup> Ley No. 19.161 de Uruguay, "subsídios por maternidad y por paternidad para trabajadores de la actividad privada"

De acuerdo con el informe “Panorama Laboral 2019” de la OIT, la tasa de desempleo de América Latina y el Caribe entre el primer y tercer trimestre de 2019 fue del 8,5% (ver gráfico 5). Un tercio de los 18 países de los que se tiene información registra tasas de desempleo de dos dígitos. Los países con la menor tasa de desempleo, Guatemala y México, tienen una baja participación en el mercado de trabajo, por debajo del promedio en la región. Para los países ibéricos las tasas de desempleo en el 2019 fueron del 6,4% y 14,2% para Portugal y España, respectivamente.

**Gráfico 5.** Tasa de desempleo, promedio I-III trimestre 2019



**Fuente:** elaboración propia con base en Organización Internacional del Trabajo (2019) y Eurostat. La tasa de desempleo de Argentina corresponde al promedio del primer semestre, los datos de Perú son preliminares.

Frente a la informalidad, datos de la Organización Internacional del Trabajo (2018b) indican que la tasa de empleo informal agrícola y no agrícola es de 53% en América Latina y el Caribe. De manera análoga a lo que sucede con la tasa de desempleo, son los jóvenes y las mujeres quienes tienen una alta prevalencia en las tasas de informalidad. Por sector económico es la agricultura en donde hay mayores tasas de informalidad. Dentro de las causas principales que explican este fenómeno se encuentra la falta de un sistema de inspección laboral y falta de capacidad económica (Organización Internacional del Trabajo, 2019).

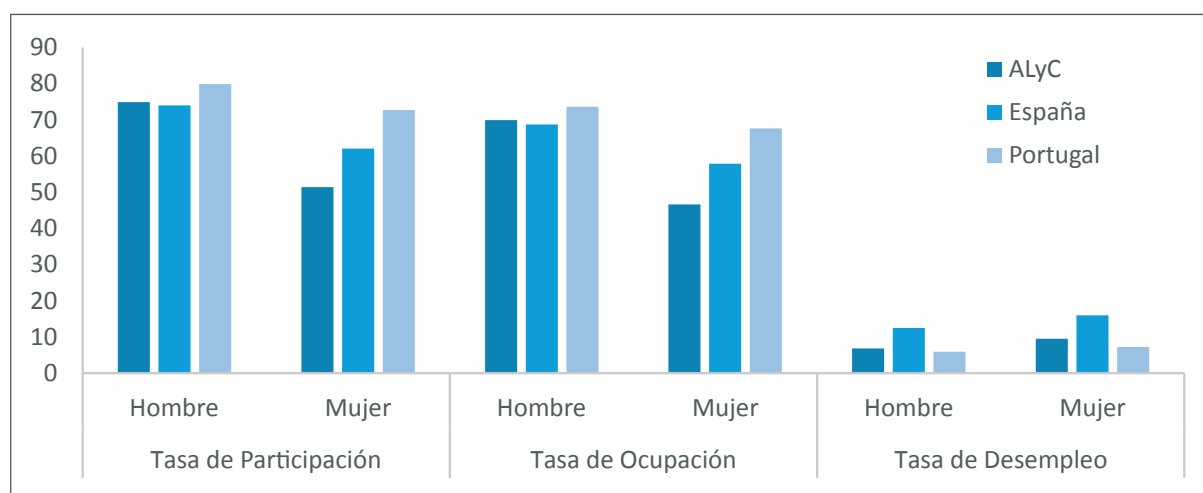
La existencia de altas tasas de desempleo e informalidad genera grandes retos al momento de garantizar una protección en los ingresos para las familias ante contingencias como un accidente, una enfermedad o la muerte. La prevalencia de la informalidad en el mercado de trabajo latinoamericano explica las grandes brechas de cobertura en los sistemas de protección social en la edad activa. Muchos mecanismos en esta etapa de la vida son de tipo contributivo, lo cual restringe a los trabajadores informales de contar con estos mecanismos.



## 4.5 Desigualdad de género

Previo a la pandemia, las mujeres ya estaban rezagadas en todos los indicadores de mercado laboral frente a los hombres. En la gráfica se puede observar como las diferencias son más marcadas en los países de América Latina y el Caribe, mientras Portugal tiene las menores diferencias entre hombres y mujeres. Por ejemplo, en el caso de la tasa de participación la diferencia entre los hombres y las mujeres latinoamericanas y del caribe fue de 23.5 puntos porcentual, mientras que en Portugal esta diferencia fue de 7.5 puntos porcentuales.

**Gráfico 6.** Iberoamérica: Tasas de Participación, Ocupación y Desempleo por género, 2019



**Fuente:** elaboración propia con base en Organización Internacional del Trabajo (2019) y Eurostat.

Los rezagos en el mercado laboral nos presentan un punto de partida para vislumbrar otras problemáticas, como las diferencias en términos de pobreza. Por ejemplo, América Latina y el Caribe es la región en donde se presentan las mayores brechas de género en el porcentaje de personas que tienen una inseguridad alimentaria severa, siendo las mujeres quienes en mayor proporción son las afectadas por esta condición (Organización de las Naciones Unidas, 2019).

Existen algunos avances en términos de equidad de género, el Índice de Instituciones Sociales y Género del 2019, muestra que la región de América Latina y el Caribe ha hecho progresos en la promoción de la participación política de las mujeres. No obstante, en el reporte se comenta que en la región existen instrumentos legales débiles para la protección de las mujeres en el lugar de trabajo. Igualmente, nueve países de la región prohíben o restringen el acceso de las mujeres a ciertas profesiones (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2020a).

En el mismo reporte se menciona que las normas sociales son un gran obstáculo para el avance en términos de igualdad de género y que estas normas están presentes especialmente en las esferas familiares. Por ejemplo, más de la mitad de la población en América Latina y el Caribe cree que los hijos van a sufrir cuando las madres tengan un empleo pago. La carga desproporcionada de las tareas del hogar sobre las mujeres impide el avance en otras esferas. Las normas sociales, también contribuyen a que haya una segmentación por género de las ocupaciones, lo que en la mayoría de los casos amplifica las brechas en los salarios entre hombres y mujeres (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2020a).

Las normas y las prácticas discriminatorias se incrementan para ciertos grupos de mujeres, como aquellas migrantes, indígenas, afrodescendientes, del sector rural y de bajos ingresos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2020a).

Frente a la protección social, como se indicó anteriormente, la mayoría de los esquemas de seguridad social en América Latina y el Caribe son de tipo contributivos, de manera que la menor participación de las mujeres en el trabajo remunerado y otras condiciones como la discriminación directa e indirecta dificultan el acceso a esquemas de protección ante las diferentes contingencias. En el caso de la protección de ingresos en la vejez, 39.2% de las mujeres tiene una protección de un esquema contributivo frente al 59.2% del total. En el caso de los esquemas no contributivos los niveles de cobertura de las mujeres y del total de la población es igual (36%) (Organización Internacional del Trabajo, 2021).

Algunos observadores encuentran que los esquemas de seguridad social fueron inicialmente concebidos asumiendo que el típico beneficiario es un hombre con un trabajo en el sector formal con un ingreso suficiente y estable (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020b). Sin embargo, a través del curso de la vida los hombres y las mujeres experimentan riesgos específicos y diferentes. Para las mujeres durante la edad activa, eventos como el embarazo y el nacimiento de los niños están asociados con riesgos significativos en términos de salud y pérdida del ingreso. Durante el periodo de des-acumulación, las mujeres experimentan una expectativa de vida mayor, lo cual se asocia con incrementos en los problemas de salud, pérdida de ingreso por las dificultades para trabajar y necesidades de cuidado en el largo plazo (Organización Internacional del Trabajo, 2013).

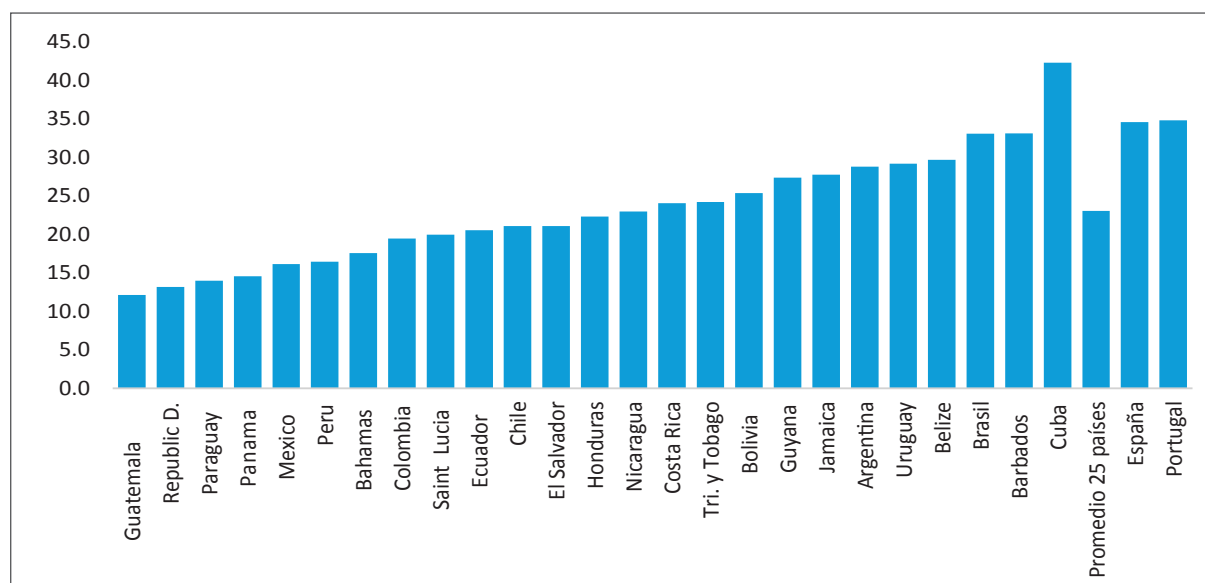
Existen avances para incluir dentro de los sistemas de protección social las necesidades específicas de las mujeres y con ello incrementar la cobertura y suficiencia de los esquemas de protección social en este grupo poblacional. Algunos ejemplos del fenómeno anterior, es que en los últimos años se han creado esquemas para extender la protección social

a las personas que trabajan en el sector informal y a aquellas que trabajan en el servicio doméstico, en ambos sectores están sobre representadas las mujeres. Adicionalmente, los programas de transferencias condicionadas dirigidas a los hogares generalmente designan como receptores del beneficio a las mujeres. Igualmente, otras medidas se han adoptado para reconocer, durante el periodo de retiro, el trabajo de cuidado que hacen las mujeres durante su vida activa, algunos ejemplos son Uruguay, Chile y Bolivia quienes tienen esquemas de créditos pensionales por maternidad (Farné y Ríos, 2017).

### 3.6 Recaudo fiscal

La implementación de un sistema de rentas básicas requiere un esfuerzo fiscal importante y por tanto unas finanzas sostenibles que permitan financiar los costos del programa. Los países latinoamericanos y del caribe se caracterizan por tener bajos ingresos por concepto de impuestos comparados con los países desarrollados. En 2018 el promedio de ingresos por impuestos como porcentaje del PIB fue de 23,1% para 25 países de la región de América Latina y el Caribe. En contraste, el promedio para los países de la OECD fue de 34,3%<sup>2</sup>. El gráfico 7 indica que España y Portugal tienen niveles muy similares al promedio de la OECD. Del mismo gráfico sobresalen Cuba, Brasil y Barbados quienes son los países de la región de América Latina y el Caribe que tienen un mayor nivel de ingresos por impuestos.

**Gráfico 7. Iberoamérica: Total ingresos por impuestos como porcentaje del PIB, 2018**



**Fuente:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020b). En Bahamas se tiene en cuenta las contribuciones de seguridad social en el 2017, en Barbados las contribuciones en seguridad social son proyecciones del gobierno de 2015 a 2018. En Bolivia Ecuador, Panamá y Paraguay se tienen ingresos por impuestos locales. Para México la información de ingresos de los gobiernos locales es estimada para 2018, para Santa Lucía los ingresos por contribuciones a seguridad social no se tienen disponibles.

<sup>2</sup> Los datos incluyen impuestos y contribuciones a la seguridad social

Además del bajo recaudo fiscal que tiene gran parte de los países latinoamericanos, existen otros rasgos diferenciales en los sistemas tributarios de estos países. Por ejemplo, los ingresos tributarios recaen en los impuestos que tasan bienes y servicios. Impuestos como el de valor agregado representaron el 27.8% del total de ingresos en 2018 para la región. Igualmente, los impuestos a la renta corporativos tienen un peso mayor que los impuestos a la renta personales. Los esquemas tributarios en países de la OECD, en cambio, recaen menos en impuestos a bienes y servicios y los impuestos a la renta de personas tienen mayor peso que los corporativos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2020b).

A manera de conclusión podemos decir que del paquete de indicadores analizados en esta sección se observan grandes diferencias entre los países de América Latina y el Caribe y los países europeos que hacen parte de la región de Iberoamérica. Siendo estos últimos quienes reportan mejores resultados en todos los aspectos analizados. Es decir, si se compara con el promedio de América Latina hay menores niveles de pobreza y desigualdad, mayores niveles de protección social y mayores niveles de recaudo de impuestos. El único aspecto en donde hay mayor cercanía es en el caso de algunos indicadores de mercado laboral, y solo se da con España, donde se tienen altos niveles de desempleo y brechas de género en la tasa de desempleo.

Sobre América Latina se puede resaltar los altos niveles de desigualdad y los avances en la reducción de la pobreza- aunque algunos países hayan experimentado retrocesos en el tiempo reciente-. Además, sigue siendo preocupante la incidencia de la pobreza para ciertos grupos poblacionales vulnerables. Estos muchas veces también se ven excluidos de los sistemas de seguridad social, que tradicionalmente se han diseñado para quienes hacen parte del sector formal de la economía. Las desigualdades de género son igualmente alarmantes.

Las anteriores condiciones sugieren la necesidad de acrecentar los esfuerzos para reducir la desigualdad y para aumentar la protección de los ingresos de las personas, especialmente de aquellas más vulnerables. Sin embargo, cuando se analizan las cifras de recaudo fiscal y de informalidad en los países de América Latina, se observa el poco espacio fiscal con el que cuentan los Estados para llevar planes ambiciosos. Es por ello, que los mecanismos de financiación se vuelven esenciales en la discusión, a la vez que nos cuestionamos cuáles son los modelos más eficientes para la reducción de la pobreza e incremento de la igualdad.

# 5

## ESQUEMAS DE CUASI RENTA BÁSICA UNIVERSAL Y DE INGRESOS MÍNIMOS GARANTIZADOS EN IBEROAMÉRICA E INCIDENCIA DE LA PANDEMIA POR COVID-19

## 5. ESQUEMAS DE CUASI RENTA BÁSICA UNIVERSAL Y DE INGRESOS MÍNIMOS GARANTIZADOS EN IBEROAMÉRICA E INCIDENCIA DE LA PANDEMIA POR COVID-19.

Este capítulo describirá algunas iniciativas de carácter nacional que se venían dando en la región latinoamericana que pueden clasificarse como esquemas de cuasi RBU o IMG y que se caracterizan por presentar un primer eslabón que consta de una transferencia no condicionada a familias o personas en condición de pobreza, y sus respectivos impactos en la pobreza y el mercado de trabajo. Intencionalmente se excluyeron los programas constituidos exclusivamente por transferencias condicionadas muy difundidos en la región por no cumplir con el requisito de no condicionalidad de las RBU. En la segunda parte de la sección se describirán los esquemas y propuestas de programas, también de carácter nacional, enfocados al mantenimiento de los ingresos a personas y hogares que surgieron a raíz de la pandemia causada por la COVID-19 y las políticas de confinamiento que se dieron para frenar su propagación. No hace falta resaltar que estas tampoco constituyen programas de RBU *stricto sensu*.

### 5.1 Esquemas de cuasi Renta Básica Universal e ingresos mínimos garantizados previos a la pandemia

Según la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL a 2013, los programas de transferencias de ingresos cobijaban cerca del 22% de la población, con un costo aproximado de 0.39 % del PIB de los países (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014). No obstante, la mayoría de estos esquemas son transferencias monetarias condicionadas. Con el fin de identificar los programas que presentaran mayor similitud con una RBU (a pesar de ser cuasi RBU), se hizo una revisión de aquellos que cumplieran dos características: que fuesen transferencias monetarias y que no estuviesen condicionadas.

De esta revisión se concluyó que solo el programa Bolsa Familia de Brasil y el programa Ingreso Ético Familiar de Chile tienen un componente no condicionado. De su lado el programa Tarjeta Uruguay Social de Uruguay, está concebido para no ser condicionado, pero si está restringido a población de extrema vulnerabilidad socio-económica. Finalmente, en la base de datos de la CEPAL se identificaron varios programas de pensiones sociales, que también entrarían dentro de la categoría de transferencias monetarias no condicionadas. De todos ellos se detalla el programa de Renta Dignidad de Bolivia, el cual se destaca por ser universal en el segmento de la población mayor de 60 años. Estos son los programas que se detallan a continuación.

## Brasil

El programa Bolsa Familia, es el programa de transferencias de ingresos más grande de la región en cuanto a cobertura. Se origina en 2003, primero como medida provisoria y luego permanente, unificándose los programas de transferencias de ingresos condicionadas sectoriales de Bolsa Escola, Bolsa Alimentación, Tarjeta de comida y Auxilio-Gas. En 2005 también unifica sus prestaciones con el Programa de Erradicación del trabajo infantil, incluyendo corresponsabilidades específicas a las familias pobres que presentan situaciones de trabajo infantil. Desde 2012 incorpora un beneficio para la superación de la extrema pobreza, que cubre la diferencia entre el ingreso per cápita familiar y el valor de la línea de extrema pobreza.

Adicionalmente, con la conformación y consolidación del programa Bolsa Familia se contribuyó en dos aspectos a nivel operativo: por un lado, se homogeneizaron los criterios de los programas de transferencia preexistentes, mediante la definición de un estándar de referencia para la selección de los beneficiarios; y por otro lado, se fortaleció el modelo de gestión y pago, con la creación de un registro de la población objetivo de políticas públicas y de la Tarjeta Bolsa Familia<sup>1</sup> como mecanismo para recibir los recursos financieros (Paes-Sousa, 2013).

Puntualmente, la modificación realizada sobre el programa en 2012 consistió en la asignación de un “Bono para la Superación de la Extrema Pobreza” para aquellas familias cuyo ingreso mensual per cápita es inferior a BRL \$89 (Aprox. 16 USD). Las familias cuyo ingreso per cápita es inferior al doble del señalado monto y que son integradas por embarazadas y niños lactantes reciben un aporte adicional de BRL \$41 (Aprox. 7 USD) por seis meses y si hay menores de 15 años -sin incluir niños lactantes y hasta un máximo de cinco- se tiene

<sup>1</sup> La tarjeta social no está vinculada a una cuenta bancaria, pero permite que los beneficiarios acudan a alguno de los puntos de pago autorizados y retiren las transferencias.

derecho a una asignación mensual adicional por hijo de BRL \$48 (Aprox. 8 USD) (Ministerio de Desarrollo Social de Brasil, 2018). Para cobrar el primer beneficio no existen otras condiciones más que el nivel de ingresos familiar, mientras que el cobro del beneficio adicional está condicionado a la escolarización de los menores y al cumplimiento de obligaciones sanitarias.

No existe un plazo determinado para que las familias se desvinculen del programa Bolsa Familia. Los principales motivos de salida del programa son el incumplimiento repetitivo de las condiciones y el aumento de los ingresos familiares per cápita. Así mismo, no hay impedimentos para que las personas que posean un empleo formal reciban el beneficio del programa, siempre que los ingresos familiares per cápita estén dentro de los límites establecidos por el programa. Entre los principales impactos que se han estimado del programa se resalta la reducción sustancial de las tasas de pobreza. Después de su implementación se estimó una reducción de entre 1 y 1,5 puntos porcentuales, lo que, en 2017, significó una reducción acumulada de alrededor del 15% en el número de personas pobres y de más del 25% en el número de personas extremadamente pobres. A pesar de esto, se estima que, debido a la escasez de recursos de capital y apoyo político, las regiones más pobres tienen mayores errores de exclusión ya que aproximadamente una de cada cinco personas que se encuentran entre el 10% más pobre de Brasil no está recibiendo transferencias del programa (De Souza et al. 2019).

Con respecto al mercado de trabajo el estudio de Fruttero et al. (2020) estima un efecto positivo del programa sobre la participación laboral formal, especialmente para las cohortes más jóvenes (25-35 y 35-45 años). Los efectos estimados sugieren que los beneficiarios tienen una mayor probabilidad de encontrar un trabajo formal en comparación con aquellas personas que no participan del programa.

## Argentina

El programa Asignación Universal por Hijo para protección social (AUH) se consolidó en octubre de 2009 y con su implementación se integraron tres programas preexistentes: el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, el Plan Familias por la Inclusión Social y el Seguro de Capacitación y Empleo. El programa entrega un beneficio único monetario y no contributivo. Con la puesta en marcha del programa se da la consolidación de la base de datos de los planes y programas sociales provinciales a un orden nacional.

Como criterio de focalización general, pueden solicitar el beneficio de la AUH aquellas personas que tengan las siguientes condiciones: i) no percibir otra asignación familiar prevista



en la ley de Asignaciones Familiares; ii) ser desocupadas o desempeñarse en la economía informal; iii) percibir una remuneración inferior al Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM). No solo la persona beneficiaria inscrita, sino todas las personas a cargo del grupo familiar tienen que reunir las características arriba señaladas y su pago puede cobrarse para un máximo de cinco hijos. El pago puede hacerse tanto a la madre como al padre de los menores residentes en la República Argentina.

El programa consiste en una asignación monetaria de \$2 625 Pesos argentinos (Aprox. 29 USD) por persona (en 2019) con un máximo de 5 beneficiarios por hogar. El 80% de este monto es percibido directamente por los titulares todos los meses; mientras que el 20% restante se acumula y es accesible una vez se acredite el cumplimiento de las condiciones de salud<sup>2</sup> y educación<sup>3</sup>. En el caso de que la persona a cargo se encuentre discapacitada, la suma del beneficio se cuadruplica. El monto es transferido mensualmente a los titulares a través de una tarjeta magnética con la cual pueden retirar el dinero en cualquier cajero automático de la red bancaria del país.

Las principales evaluaciones de impacto han dilucidado que la AUH ha tenido un importante impacto a nivel de pobreza y desigualdad. El efecto de la AUH se ha dado en la reducción de la indigencia de entre un 55% y un 70%. Por otra parte, el efecto potencial de la AUH en la desigualdad del ingreso ha sido estimado en una reducción de entre el 4% y 5% del coeficiente de Gini (Agis et al. 2010). En cuanto al impacto de la AUH sobre la formalidad laboral se ha encontrado que para las personas que tienen una condición laboral inicial informal hay una menor probabilidad de encontrar un empleo formal (Garganta y Gasparini, 2012). Los autores exponen que pueden existir incentivos a la informalidad, ya que la recepción del beneficio está atada al estar en situación de desempleo o de trabajo informal y esto reduce el beneficio relativo de la formalidad con lo cual desincentiva la búsqueda de trabajos formales.

## Chile

Chile Seguridades y Oportunidades, mejor conocido como Ingreso Ético Familiar (IEF), fue aprobado en el año 2012 y comenzó su operación efectiva el año 2013. Es un programa de protección social que corresponde a un conjunto de transferencias monetarias que complementan los ingresos de los hogares en situación de extrema pobreza. El programa combina transferencias condicionadas y no condicionadas. Las familias ingresan al programa a

<sup>2</sup> Para los niños/as menores de 5 años deben tener el esquema de vacunación completo o en curso para la edad. Para los niños/as de 5 a 18 años, se debe tener esquema de vacunación completo o en curso según la edad y los controles de salud completos. Todas las condicionalidades de salud deben ser acreditadas por un profesional matriculado.

<sup>3</sup> Asistencia escolar para niños de 5 a 18 años.

través de la visita de un gestor familiar, quien verifica la elegibilidad y explica los objetivos del programa, los compromisos que deben adquirir y las transferencias a las cuales van a tener acceso.

El IEF ha sido diseñado sobre tres pilares: 1) el pilar de dignidad, que contempla transferencias no condicionadas llamadas “transferencia Monetaria Base” o “Bono Base Familiar” y el “Bono de protección”. El primero es otorgado de manera individual a las personas y el segundo es una ayuda destinada a nivel de hogares, en ambos casos se debe acreditar una condición de extrema pobreza; 2) el pilar de deberes, que comprende transferencias condicionadas para familias en situación de extrema pobreza cuyos hijos se encuentren con sus controles de salud al día y cumplan con la asistencia escolar; 3) el pilar de logros, que prevé transferencias condicionadas dirigidas al 30% de las familias de menores ingresos; los logros que se premian son el rendimiento escolar y el trabajo de la mujer.

**Tabla 2.** Esquema de bonos y pilares del IEF.

Pilar de dignidad	Pilar de deberes	Pilar de logros
Transferencia Monetaria Base. Bono de Protección	Bono Control del Niño Sano Bono Asistencia Escolar	Bono Logros Escolar Bono al Trabajo de la Mujer Bono por formación del trabajo (desde 2016) Bono de Graduación de Enseñanza Media (desde 2016)

**Fuente:** Vargas et al. (2017)

La “transferencia Monetaria Base” o “Bono Base Familiar” y “Bono de protección” consisten en una transferencia no condicionada cuyo monto depende de los ingresos que a la familia le falte para alcanzar la línea de la extrema pobreza. La determinación de dicho faltante se basa en un “índice de aporte al ingreso familiar”. Este índice corresponde al 85% de la diferencia entre la línea de pobreza extrema, determinada por la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) la cual es desarrollada con una periodicidad bianual o trianual<sup>4</sup>, y el ingreso per cápita potencial de la familia<sup>5</sup>, siempre que dicha diferencia sea positiva. El pilar de dignidad también entrega a las familias el Bono de Protección en una transferencia mensual con valor decreciente, que se recibe por un máximo de 24 meses. El periodo de participación se divide en cuatro intervalos de seis meses.

En cuanto al monto percibido por beneficiario en el caso de las “transferencia Monetaria Base” o “Bono Base Familiar” varía mensualmente dependiendo de la situación económica del hogar o de la persona usuaria del programa. El monto promedio mensual del año 2018

<sup>4</sup> Véase en <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen>

<sup>5</sup> El ingreso per cápita potencial ascenderá a la cantidad que resulte de sumar, cuando corresponda: el promedio nacional del ingreso autónomo per cápita mensual de las familias en situación de pobreza extrema; el valor del alquiler imputado per cápita mensual promedio de la vivienda de las personas y familias en pobreza extrema; y el valor per cápita de los subsidios monetarios mensuales, de carácter periódico y de cargo fiscal, que benefician a cada integrante de la familia.

alcanzó los CLP \$5 000 (Aprox. 7 USD). A modo de referencia, el monto máximo entregado en 2019 fue de CLP \$21 442 (Aprox. 30 USD). En el caso del “Bono de protección” los montos varían de acuerdo con los siguientes tramos: i) Los primeros 6 meses el bono asciende a CLP \$17 446 (Aprox. 24 USD), ii) Desde el mes 7 al mes 12, el bono es de CLP \$13 292 (Aprox. 19 USD); iii) Desde el mes 13 al mes 18 el bono es de CLP \$9 138 (Aprox. 13 USD); iv) Desde el mes 19 al 24 el bono es de CLP \$12 364 (Aprox. 17 USD). Estos valores se reajustan cada año en el 100% de la variación del Índice de Precios al Consumidor del año anterior. Sus pagos se dan mensualmente a través de Depósito electrónico o retiro de efectivo. Este no requiere postulación, ya que se otorga de manera automática una vez se identifique la condición de vulnerabilidad del beneficiario.

Se resalta la poca disponibilidad de evidencia debido a los cambios que ha sufrido el programa a lo largo de su implementación y a la incapacidad de hacer seguimiento a los beneficiarios antes y después de su participación. En el informe del programa realizado por el Ministerio de Desarrollo Social en 2014 y única evaluación de impacto realizada a la fecha, se llegan a resultados no concluyentes en cambios en el ingreso y efectos sobre el mercado de trabajo dada la restricción de comparabilidad mencionada anteriormente.

## Uruguay

El programa Tarjeta Uruguay Social (ex-Tarjeta Alimentaria) es una transferencia monetaria que se otorga a aquellos hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica. Funciona desde mayo de 2006 y se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Su objetivo principal es permitir que las personas más desprotegidas accedan a los productos de la canasta básica y tengan la posibilidad de alimentarse y comprar artículos de primera necesidad de acuerdo con las características de su núcleo familiar.

El Programa se focaliza en llegar a hogares en situación de extrema pobreza. Para seleccionar a dicha población, el MIDES realiza visitas en todo el territorio nacional recabando información de la situación económica de los hogares. Con base en esta información se asigna a cada hogar un valor del Índice de Carencias Críticas y de acuerdo con ello se determina si es aplicable al monto de la transferencia. Las formas de egreso del programa son, o bien por una mejora de la situación del hogar que se materialice en una nueva visita y un nuevo valor del índice que no alcance el umbral establecido, o bien por renuncia voluntaria de la persona. Por otro lado, si no se utiliza la tarjeta por más de cuatro meses, se suspende el beneficio hasta que exista un reclamo por parte del beneficiario.

El pago se efectúa mensualmente a través de una tarjeta magnética con formato de pre-pago y el monto de dinero varía, a cifras de 2021, desde los \$ 1 327 Pesos uruguayos (Aprox. 30 USD) a \$ 7 138 Pesos uruguayos (Aprox. 162 USD) de acuerdo con la conformación del hogar<sup>6</sup> (cantidad de menores de 18 años que vivan en el hogar). Este plástico es utilizable en cualquier red bancaria o en la Red de Comercios Solidarios que acepten dicho plástico. Con la Tarjeta Uruguay Social se puede comprar cualquier producto con excepción de tabaco, cigarrillos y bebidas alcohólicas. No hay monto mínimo para realizar compras.

Sus principales impactos a nivel de desigualdad y reducción de la pobreza son: Amarante et al. (2011) estimaron que el programa tiene un impacto en la disminución de la desigualdad del ingreso de 1 punto porcentual del índice de Gini. Por otro lado, Lavalleja y Tenenbaum (2020) encuentran una cobertura muy importante en el primer quintil de ingresos, lo cual contribuye de manera significativa en la reducción de la pobreza.

A nivel de inclusión laboral: Amarante et al. (2009) demuestran que las tasas de ocupación aumentan 4,6 puntos porcentuales gracias al funcionamiento del programa. Sin embargo, Vigorito (2014) detecta un efecto positivo en el porcentaje de informalidad de los participantes de 18 a 64 años, ya que dicha tasa aumentó 12,3 puntos porcentuales. Esto podría haberse originado en el control bimestral del Banco de Previsión Social a la condición de elegibilidad de la familia mediante la constatación de superación de un umbral de ingresos formales: si un hogar lo supera, queda suspendido durante seis meses, lo que se convierte en un incentivo por permanecer en la informalidad total o parcial (Vigorito, 2014).

## Bolivia

La Renta Dignidad consiste en un pago universal y vitalicio que el estado boliviano reconoce a través de la Gestora Pública de la Seguridad Social de largo plazo a las personas de 60 y más años, residentes en el país. Su pago inició en 2008 y se financia a través de las inversiones del Fondo de la Renta Universal de Vejez que a su vez se alimenta con un porcentaje del impuesto directo a los hidrocarburos y con los dividendos de las empresas de algunos sectores económicos que fueron capitalizadas y nacionalizadas por el estado boliviano.

Actualmente, el valor anual de esta transferencia es de 4 550 bolivianos (Aprox. 657 USD) que pueden ser reclamados de forma mensual o con diferente periodicidad a lo largo de un año a pedido de los beneficiarios. Este monto no alcanza la línea de pobreza extrema, aunque se acerca al valor estimado para las áreas rurales. En el caso en que el adulto ma-

---

<sup>6</sup> Véase en <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/programas/tarjeta-uruguay-social>

por reciba ya una pensión, la transferencia monetaria se reduce a 3 900 (Aprox. 563 USD) bolivianos anuales.

Si bien en los primeros años de vigencia la cobertura de Renta Dignidad no alcanzaba el 50% entre las personas de ingresos más bajos, “se volvió universal en 2016 y superó el 94% para todos los quintiles socioeconómicos” (Arenas de Mesa, 2019: 196).

Evaluaciones del impacto de la Renta Dignidad muestran efectos positivos tanto sobre el ingreso per cápita mensual de los hogares, como sobre el consumo y los niveles de pobreza de los beneficiarios. Sin embargo, estos serían significativos solo en las áreas urbanas (Escobar et al., 2013) o exclusivamente en el caso de hogares con beneficiarios mujeres (Hernani-Limarino y Mena, 2015). A diferencia de Escobar et al. (2013), Hernani-Limarino y Mena (2015) no encuentran que los mayores ingresos hayan aumentado el consumo de los hogares; más bien el dinero se habría invertido en mejorar las condiciones de la vivienda de los beneficiarios. Finalmente, siempre según Hernani-Limarino y Mena (2015), la transferencia monetaria reconocida no habría tenido efectos significativos sobre el estatus laboral (participación, ingresos y formalización) de los adultos que residen en el mismo hogar con un beneficiario de Renta Dignidad.

**Tabla 3.** Programas de transferencias monetarias que contienen un componente no condicionado en Iberoamérica en países seleccionados.

País Nombre del programa	Descripción	Motivación	Unidad de atención	Mecanismo de focalización	Financiación
<b>Brasil</b> El programa Bolsa Familia (BF)	Componente de transferencia monetaria denominado “Bono para la Superación de la Extrema Pobreza”	Erradicación de la pobreza	Personas	Nivel de ingresos	Gobierno Central
			Hogar	Nivel de ingresos y la presencia de menores de 15 años en el hogar	Gobierno Central
<b>Argentina</b> El programa Asignación Universal por Hijo para protección social (AUH)	Transferencia monetaria	Asistencia Social	Personas	Nivel de ingresos, ser jefe o jefa de hogar y estar desocupado o desempeñarse en la economía informal y la presencia de un menor de edad en el núcleo familiar	Gobierno Central
<b>Chile</b> Ingreso Ético Familiar (EF)	Componente de transferencia monetaria denominado “Bono Base Familiar”	Erradicación de la pobreza	Personas	Nivel de ingresos	Gobierno Central
			Hogar	Acreditar una condición de extrema pobreza	Gobierno Central
<b>Uruguay</b> Tarjeta Uruguay Social	Transferencia monetaria	Asistencia Social	Personas	Acreditar una condición de extrema pobreza	Gobierno Central
<b>Bolivia</b> Renta Dignidad	Garantía de pensión toda persona mayor de 60 años (Transferencia monetaria universal y vitalicia)	Asistencia Social	Personas	Mayores de 60 años	Gobierno Central

**Fuente:** elaboración propia de los autores

## 5.2 Esquemas de cuasi Renta Básica Universal e Ingresos Mínimos Garantizados implementados en medio de la pandemia.

Los países en desarrollo están menos equipados y son más vulnerables a shocks adversos que las economías avanzadas. La crisis de la COVID-19 ha revelado desigualdades e injusticias estructurales profundamente arraigadas que en las últimas décadas no se han abordado decisivamente y que se exacerbaron dramáticamente en la medida que la actual crisis se extendía en el mundo. Ahora bien, en la mayoría de los países en desarrollo, los sistemas de protección social son débiles y tienden a beneficiar en su mayoría a los trabajadores formales, dejando a las personas pobres y vulnerables y a sus familias, parcial o totalmente, desprotegidas (Gray y Ortiz-Juarez, 2020).

Más allá de los impactos monetarios inmediatos, la progresión de la pandemia ha dejado ya amplias desigualdades de género, aumentando la carga de la atención a las madres trabajadoras, al tiempo que ha afectado a los sectores de mayor participación femenina (Alon, 2020). El informe de la Organización Internacional del Trabajo (2020), "Panorama Laboral 2020: América Latina y el Caribe" retrata significativos aumentos en la tasa de desempleo en la región e incrementos en la población inactiva<sup>7</sup>. Comparado con los primeros tres trimestres del año 2019, el número de personas inactivas aumentó en 23 millones, de estos 12.2 millones fueron mujeres y 6 millones fueron jóvenes. Por sectores, se observa como los sectores de servicios y comercio fueron los más afectados, seguidos por la construcción y la industria.

Aunque todos los países de la región de Latinoamérica y el Caribe experimentaron contracciones económicas, la magnitud es heterogénea en la región. Por ejemplo, el efecto negativo en los indicadores de mercado laboral fue más negativo en los países andinos que en los del Cono Sur. Los países más grandes de la región, México y Brasil tuvieron contracciones de menor magnitud en el mercado de trabajo frente a los demás países.

En España y en Portugal también se presentaron efectos negativos en el mercado laboral. Sin embargo, las magnitudes de estos efectos son menores que los que registra el promedio de América Latina y el Caribe. En ambos países se incrementó el desempleo y el número de inactivos, aunque los efectos fueron mayores en España que en Portugal (Baert, 2021).

Además, hay consecuencias potencialmente dañinas y duraderas en el desarrollo humano: la interrupción en la educación en todos los niveles debido a las medidas de contención de

<sup>7</sup> La tasa de participación y ocupación de los primeros tres trimestres de 2020 se redujeron en 5.4 y 6 puntos porcentuales, respectivamente y con respecto al mismo periodo de 2019.

la COVID-19 ha puesto en riesgo la acumulación de capital humano. Se ha estimado que el impacto en la educación podría hacer que el índice de desarrollo humano disminuya por primera vez desde 1990, borrando los progresos logrados en los últimos seis años (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020).

En la región de América Latina y el Caribe se venía discutiendo la adopción de esquemas de renta básica universal y de ingreso mínimo garantizado. Unos países alcanzaron un mayor debate a nivel nacional que otros. La discusión en el debate público se avivó a raíz de la pandemia.

### Recuadro 3. Efectos de la pandemia sobre la equidad de género

A nivel mundial la pandemia ha tenido efectos diferenciados por género. Aunque los hombres tienen una fatalidad más alta a causa de la COVID-19, las mujeres se han visto más afectadas por las condiciones económicas que ha desatado la pandemia. Se estima que habrá 118 mujeres en condición de pobreza por cada 100 hombres en estas condiciones y la relación podría ser 121/100 en el 2030. Las mujeres han perdido sus medios de vida más rápido que los hombres, debido a que participan en mayor proporción en los sectores más afectados. En contraste, aquellas que pueden mantener su trabajo, dado que hacen parte del sector salud sacrifican su salud por tener seguridad económica. En el mundo, las mujeres representan el 70% de los trabajadores en los sectores de salud y cuidado (Organización de las Naciones Unidas para la Mujer, 2020).

Otros efectos negativos sobre el bienestar de las mujeres incluyen dificultades para acceder a la salud sexual y reproductiva, incremento de la violencia intrafamiliar, una carga mayor en las actividades de cuidado dentro del hogar (Organización de las Naciones Unidas para la Mujer, 2020).

América Latina no es ajena a las anteriores tendencias mundiales. En el reporte "2020 Labor Overview, Latin America and The Caribbean" de la Organización Internacional del Trabajo se comparan los indicadores laborales entre los tres primeros trimestres de 2019 y 2020. Del reporte se pueden extraer los resultados del mercado de trabajo y sus efectos diferenciados por género.

Frente a la tasa de ocupación esta se redujo en una mayor proporción en las mujeres (-12.3%) que en los hombres (-9.3%) durante la crisis. Otro fenómeno que es muy distintivo de la crisis económica generada por la pandemia, fue la contracción de la participación laboral. En las crisis previas del 2009 y 2014 el ajuste de la participación laboral fue menos marcado. La caída en la participación también tiene matices de género. El cierre de los centros de cuidado incrementó las cargas familiares, que en gran parte fueron asumidas por las mujeres dentro del hogar. Esto dificultó su capacidad de mantener el trabajo o buscar uno. Las cifras del indicador de participación laboral muestran que este se redujo 10.4% en las mujeres y 7.4% en los hombres.

De acuerdo con informe del Banco Mundial (2021), los efectos sobre la equidad de género son diferentes en los países de la región. En países como Costa Rica y Honduras las diferencias en la probabilidad de estar desempleado entre hombre y mujeres es mucho más grande que en Bolivia y Perú.

A nivel regional resalta la propuesta de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020) que sugiere a los gobiernos que garanticen de manera temporal transferencias monetarias que permitan satisfacer las necesidades de consumo de los hogares. Sin embargo, también plantea que desde una mirada de largo plazo estas ayudas deberían ser permanentes, con un mayor alcance para las personas en situación de pobreza. Lo anterior, “permitiría avanzar hacia un ingreso básico universal que se debe implementar gradualmente en un período definido de acuerdo con la situación de cada país” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020:15).

En el artículo de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020) se realizan estimaciones acerca de los costos que implicaría para la región la entrega de esta transferencia, bajo diferentes escenarios. El más generoso, es de carácter universal y el periodo de entrega sería de un año. El valor que se le reconocería a cada individuo en los 18 países tenidos en cuenta sería el valor de una línea de pobreza. Para financiar estas ayudas, y sin modificar el gasto en programas de transferencias condicionadas y pensiones sociales existentes equivalente al 1,2% del PIB regional, se requeriría de 18,4 puntos más del PIB. Los autores aclaran que este valor no tiene en cuenta los costos administrativos.

La propuesta de la CEPAL hace diferentes reparos acerca de que las políticas que adopten los países deben ajustarse a sus condiciones fiscales para tomar decisiones acerca del monto, la duración y la población objetivo. También señala desafíos operacionales como el bajo nivel de bancarización.

Como medida necesaria para enfrentar la crisis social provocada por la pandemia de la COVID- 19 también las Naciones Unidas sugieren la implementación de un ingreso básico temporal en los países en desarrollo. Este debería tener una duración de seis meses y sería destinado a todas las personas pobres y vulnerables a las cuales se les reconocería una transferencia monetaria que les permita alcanzar un ingreso suficiente para comprar alimentos y costear gastos de salud y educación. Según estimaciones de Gray y Ortiz-Juarez (2020), para los países latinoamericanos en su conjunto el costo mensual de este ingreso básico temporal estaría entre un 0,57% y un 0,72% del PIB, dependiendo del monto reconocido cada mes.

A continuación, se describen otras propuestas que se han presentado en algunos países de la región y programas que se han implementado para la garantía de ingresos en el periodo de pandemia. Para ello se hizo un barrido de iniciativas de programas de sostenimiento de ingresos que se resumen en el anexo 1. En esta sección se exponen con algún detalle los programas de Argentina, Chile, Colombia, Brasil y España y unas iniciativas legislativas



#### Recuadro 4. Discusión regional sobre la Renta Básica Universal

Con el fin de complementar el análisis de los programas de transferencias monetarias no condicionadas que fueron implementados para contrarrestar los efectos de la crisis económica y social provocada por la COVID-19 y las propuestas presentadas por CEPAL y PNUD, en este recuadro se abre la discusión a otras iniciativas de cuasi RBU que se han debatido recientemente a nivel de Latinoamérica y que alcanzaron a ser tramitadas como proyectos de ley. La identificación de los proyectos de ley se realizó teniendo en cuenta proyectos de ley presentados en los últimos dos años (2020-2021) de carácter nacional. Así mismo esta se delimitó a documentación oficial contenida en los portales web de Parlamentos, Senados y Cámaras de los diferentes países. En razón a la dificultad de contar con un concepto estándar por parte de los hacedores de política, se tomaron en cuenta palabras claves tales como: renta básica, Ingreso mínimo garantizado, renta universal, ingreso ciudadano, mínimo vital, renta básica incondicional, mínimos comunes. En total se consultaron 17 países de los cuales tan solo cinco llegaron a formalizar una propuesta en su aparato legislativo. Además del caso de Colombia que se comentará con mayor detalle más adelante, ellos fueron: Ecuador, Chile, Argentina y México. A continuación, se describirán brevemente las propuestas encontradas en estos cuatro últimos países.

En **Ecuador** en el Congreso se ha presentado un proyecto de ley de “Renta Básica Universal y sin condiciones para la Vida Digna”. Esta consistiría en la entrega de 400 dólares mensuales que recibiría alrededor de un millón de personas de menores ingresos. Esa renta sería recibida sin condiciones y de manera permanente. Un punto altamente controversial de esta propuesta es su financiación que se daría a través de la emisión de dinero electrónico que se haría disponible en los celulares de las familias beneficiarias y que podría gastarse exclusivamente para compra de alimentos y el pago de servicios básicos y de seguridad social.

En **México** varios partidos presentaron proyectos de decretos con los cuales pretendían modificar su Constitución Política. El grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional propuso una modificación para “garantizar un ingreso básico vital, excepcional, extraordinario, universal y temporal cuando se presentaran emergencias de cualquier índole”; el grupo parlamentario del Movimiento Regeneración Nacional quiso introducir un artículo que contemplaba “un ingreso ciudadano universal proporcionado por el Estado” que debería ser reglamentado por la Ley; y el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática propuso que se incluyera en la Constitución un artículo conducente a un “ingreso mínimo vital que le permita a toda persona tener una vida digna, en los términos y condiciones que establezca la ley”.

En **Chile** inicialmente se presentó un proyecto de reforma constitucional “que incorpora como derecho fundamental la Renta Básica y Universal de Emergencia”. Luego, se propuso otra reforma constitucional que también pretendía incorporar una RBU, individual, mensual y equivalente a la línea de pobreza por número de integrantes del hogar. Ambas propuestas eran de carácter temporal, ya que su duración estaba sujeta a la alerta sanitaria.

En **Argentina** el proyecto de ley presentado para instaurar una RBU tenía mayores restricciones en la elegibilidad respecto de las propuestas de Chile. En Argentina la población beneficiaria serían las personas mayores de 18 años con un año mínimo de residencia que no se encontrara como trabajadores asalariados registrados o pensionados o privados de la libertad. El monto del beneficio equivaldría a la mitad de una Canasta Básica Alimentaria por Adulto Equivalente.

Para los países de **Centroamérica**, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales formuló en 2020 una propuesta de RBU que contempla entregar un monto equivalente al umbral internacional de pobreza extrema a cada habitante de la región (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá). La simplicidad del esquema, según los autores, puede favorecer

la ejecución rápida, previniendo la burocracia y la corrupción. Las estimaciones realizadas por el ICEFI indican que dependiendo del país la propuesta costaría entre el 1.2% y el 7.5% del PIB, esto también significaría que los países tendrían que incrementar el gasto público de la administración central entre 2.6 y 6.6 veces. Los autores proponen aumentar los espacios fiscales mediante el combate a flujos ilícitos de capital, reducción de incentivos fiscales, reducción de la evasión del impuesto sobre la renta, reducción de la evasión del IVA y reformas tributarias con fines recaudatorios y de mejora en la progresividad.

Otra propuesta enmarcada en el contexto de América Latina contempla la introducción de una RBU contingente como parte de los sistemas de aseguramiento social a diferencia de una RBU permanente que cubra a cada persona. El sistema contingente es más apropiado desde el punto de vista de la redistribución hacia los pobres y en el contexto específico de la región, ya que no se tiene el mismo riesgo de automatización de los procesos productivos como en países desarrollados, y tampoco se encuentra en el mismo riesgo de no tener mecanismos de aseguramiento como en otros países en desarrollo. Una renta básica contingente como la proponen los autores sería empleada para eventos a los que no podemos anticiparnos y tendría las características de que sería universal en el sentido que solo se entregaría a la población afectada por el shock económico, no sería de carácter permanente - el tamaño y la duración sería determinada dependiendo del tipo de shock- y sería incluida como un gasto transitorio del gobierno financiado por fuentes como fondos de contingencia, crédito externo e impuestos especiales (Levy y Cruces, 2021).

en Colombia y México<sup>8</sup>. Estas iniciativas fueron escogidas por los factores diferenciadores de los programas que permiten ver las bondades y los retos ante diferentes tipos de diseño. En el caso de Argentina el programa introdujo un enfoque de género. Tanto Argentina, como Brasil optaron por la entrega de un monto relativamente uniforme por hogar. El programa de Brasil resalta por ser de los países que entregaron un monto muy generoso, comparado con otros países de la región de Latinoamérica. En Chile, el factor diferenciador fue que el monto del beneficio dependía del tamaño del hogar. En España se introdujo un sistema de IMG. Finalmente, las iniciativas legislativas de Colombia y México se eligieron porque la disponibilidad de información permitía detallar los procesos recientes que se han llevado en estos países en torno a la implementación de una RBU.

## Argentina

Desde junio de 2020 el gobierno argentino inició los pagos del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), programa de transferencias monetarias dirigido a los hogares de las personas entre los 18 y 65 años que se encontraban desocupadas o eran trabajadores informales o trabajadores independientes con menores ingresos<sup>9</sup> o beneficiarios de los programas AUH-AUE<sup>10</sup> o Progresar o se desempeñaban como personal doméstico. El IFE incorpora un enfo-

<sup>8</sup> Aunque la iniciativa mexicana fue anterior al propagarse de la pandemia de la COVID-19.

<sup>9</sup> Monotributistas sociales categorías A y B

<sup>10</sup> AUE se refiere a la Asignación Universal por Embarazo

que de género, ya que entre los trabajadores formales solo el personal doméstico puede ser beneficiario de esta transferencia. El gobierno sustenta esta excepcionalidad aduciendo que una de cada cinco mujeres trabajadoras se desempeña en el servicio doméstico y las restricciones sanitarias pudieron haber afectado de manera significativa a este sector. Igualmente, se dispuso que si más de un integrante de un grupo familiar solicitaba la ayuda se iba a priorizar a las mujeres del grupo familiar. Los reportes administrativos indican que el 55.7% del total de beneficiarios fueron mujeres (Ministerio de Economía de Argentina, 2020a).

El proceso de selección de los beneficiarios se dio en dos fases. La primera fue la verificación de los registros administrativos de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) en los que aparecían los beneficiarios de los programas AUH y AUE. La segunda fase se realizó con la verificación de las condiciones de las personas que se inscribían y querían beneficiarse del programa. Para recibir el IFE, además de revisar la información del postulante, también se verificaba si algún integrante del hogar era asalariado público o privado -fuera del grupo de trabajadores domésticos-, si recibía pensiones de carácter contributivo o no contributivo, o si era monotributista categoría C, o si recibía beneficios de otros programas sociales<sup>11</sup>. En el caso que hubiese algún integrante del hogar que estuviese bajo las anteriores categorías se rechazaba la postulación.

El valor de la transferencia otorgada a través del IFE corresponde al 59,3% del salario mínimo vital y móvil. De acuerdo con el gobierno argentino las proyecciones indicaban que el primer pago evitaría entre 5 y 6 puntos porcentuales de aumento de la pobreza y entre 4 y 7 puntos porcentuales en el caso de la indigencia (Ministerio de Economía de Argentina, 2020c). Asimismo, un reporte de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2020) afirma que a partir de la recolección de datos que hizo esta institución se pudo inferir que se realizó una buena focalización en hogares de bajos ingresos. El programa logró realizar tres giros durante la pandemia y llegó a una cobertura de casi nueve millones de beneficiarios.

El gobierno argentino no le dio continuidad al IFE por el oneroso gasto que representaba y por la dificultad para identificar quienes habían recuperado sus ingresos gracias a la reactivación de la economía y, por tanto, ya no eran sujetos de esta ayuda. En reemplazo a este programa se crearon tres programas focalizados. El primero de ellos garantiza unos recursos para que instituciones presenten propuestas de empleabilidad, formación, emprendimiento y asociatividad en favor de los jóvenes<sup>12</sup>. El gobierno entregará a las organizaciones

---

<sup>11</sup> Se tenía en cuenta: planes sociales, salario social complementario, Hacemos Futuro, Potenciar Trabajo u otros programas sociales nacionales, provinciales o municipales, a excepción de los ingresos provenientes de la Asignación Universal por Hijo o Embarazo o PROGRESAR

<sup>12</sup> Ver Programa Potenciar Inclusión Joven, Resolución 1017/2020, Ministerio de Desarrollo Social, gobierno de Argentina

que sean seleccionadas un incentivo económico de 8 500 pesos por cada participante en el programa. El segundo también está dirigido a jóvenes ya que busca entregar apoyos económicos para financiar la educación superior a personas de bajos recursos<sup>13</sup>. Finalmente, el tercer programa está dirigido a los trabajadores del sector cultural<sup>14</sup>. Allí se les reconoce dos pagos a estos trabajadores, cada uno de 15 000 pesos argentinos, una cifra muy cercana al valor del salario mínimo, y se les pide a los beneficiarios que en contraprestación realicen acciones solidarias (talleres, capacitaciones, presentaciones, etc.).

Estuvo también sobre la mesa del debate mantener el IFE pero reduciendo la población beneficiaria. La respuesta del gobierno fue mantener la situación pre-pandemia, creando programas focalizados, en vez de dar paso a programas de tipo universal.

## Chile

Bajo la misma denominación del programa creado en Argentina, el Ingreso Familiar de Emergencia Chileno consiste en la entrega de transferencias monetarias a las familias cuyos ingresos provengan exclusivamente del sector informal o a aquellas con bajos ingresos que, aun recibiendo ingresos del sector formal, obtuvieran recursos mayoritariamente del sector informal, o a adultos mayores de escasos recursos.

A diferencia del modelo argentino en donde se entregaba un único subsidio por familia independientemente del número de personas en el hogar, el IFE chileno entrega un monto variable sujeto al tamaño del hogar. Igualmente, los requisitos para recibir el IFE y el monto de la ayuda fueron variando en el tiempo. Por ejemplo, para una familia de cuatro personas, en ocasión del primer aporte se les entregó 65 mil pesos (Aprox. 89 USD) por cada integrante, en el segundo se les entregó 100 mil (Aprox. 137 USD), y en el tercer y cuarto pago el monto se fue reduciendo.

Asimismo, dado que los requisitos para percibir la ayuda variaron, también el número de beneficiarios varió sustancialmente. Por ejemplo, para el primer aporte el número de personas beneficiarias fue de 3,6 millones y en el cuarto de 7,7 millones. La composición del número de personas que solo recibían ingresos informales, los que recibían ingresos formales y los adultos mayores también fue diferente en cada pago (Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile, 2020). Los datos con corte a abril de 2021, indican que el 60% de los hogares beneficiarios tienen mujeres como cabeza de hogar (Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile, 2021).

---

<sup>13</sup> Ver Programa de Becas Estratégicas Manuel Belgrano

<sup>14</sup> Ver Programa Cultura Solidaria

El diseño del IFE argentino se asimila a uno de renta básica, aunque la unidad a la que se le entrega el beneficio siga siendo el hogar y no el individuo. En contraste, el diseño del IFE chileno se puede asimilar a un modelo de IMG, en donde la entrega está sujeta y varía de acuerdo con los ingresos de las personas. El caso chileno ilustra claramente los grandes desafíos que se tienen al momento de implementar un programa de IMG. Por ejemplo, el primer pago se focalizó con base en un Indicador Socioeconómico de Emergencia que se dejó de utilizar ante el alto grado de reclamaciones. Por otro lado, se utilizó el Registro Social de Hogares para identificar el tamaño del hogar, pero éste también generó complicaciones administrativas porque el tamaño del registro no siempre coincidía con el verdadero tamaño del hogar.

El mismo gobierno reseña los aprendizajes tras la implementación del IFE: “definir y simplificar los requisitos de los beneficios en el diseño de las medidas, para mejorar las posibilidades de identificar a todos los afectados; la importancia de fomentar la actualización permanente de la información reportada por los hogares en el RSH y disminuir el rezago de los datos provenientes de registros administrativos; avanzar en el enriquecimiento de variables y datos administrativos que permitan tener un mirada más profunda de la realidad de los hogares con ingresos informales; la importancia de contar con un plan de difusión masivo que contemple cuerpos intermedios y a cada uno de los actores que mantiene contacto estrecho con poblaciones vulnerables; fortalecer los canales de atención remotos para preguntas masivas, orientación y consultas, además de resolución de reclamos y dudas relacionadas con el proceso de solicitud o entrega del beneficio; fomentar la creación de mecanismos de pago más inclusivos, que además puedan adaptarse a contingencias como las medidas de confinamiento” (Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile, 2020: 100).

Desde mayo de 2020 hasta noviembre de 2020 se realizaron seis pagos con una cobertura nacional. En 2021 el gobierno optó por prorrogar el programa con la diferencia de que la ayuda estaría sujeta a las restricciones económicas que se dispongan en las comunas. Para la fecha de preparación de este documento, el gobierno chileno tenía previsto extender el IFE hasta junio de 2021. Bajo esta nueva metodología, las ayudas solo estarían disponibles para los residentes de las comunas que hayan tenido fuertes restricciones en la actividad económica, las que el gobierno define como comunas que estén en los pasos de cuarentena o de transición<sup>15</sup>. Los montos también son variables por comunas dependiendo de las restricciones en cada una de ellas.

---

<sup>15</sup> El periodo de transición es la etapa que ha definido el gobierno chileno como el paso posterior a un periodo de cuarentena, en donde hay menos restricciones que en el periodo de cuarentena, pero se mantienen restricciones en la movilidad y en la apertura y funcionamiento de las actividades económicas.

Para el momento de elaboración del documento no se conoce un programa que reemplace al IFE, o uno que se enfoque en la protección de ingresos de los trabajadores informales.

## Brasil

“Auxilio Emergencial” fue un programa de transferencias monetarias creado por el gobierno brasileiro para mitigar los efectos de la pandemia. La población objetivo del programa fueron los desempleados, los empleados informales, microempresarios individuales, contribuyentes individuales de seguridad social y beneficiarios de Bolsa de Familia que vivían en hogares cuyos ingresos totales no podían superar los tres salarios mínimos o el ingreso mensual por persona dentro del hogar no podía exceder medio salario mínimo. Así hubiese más de dos personas con esta condición dentro del hogar, solo se otorgaban como máximo dos pagos por hogar.

La selección de los beneficiarios se realizó con base en los datos del Registro Unificado para Programas Sociales “CadÚnico”. También se aceptaron las personas que se inscribieran y cumplieran los requisitos. El gobierno dispuso de una página de internet, las sucursales del banco público CAIXA y las tiendas de lotería para completar este proceso.

Según Blofield et al. (2020) este fue el programa más generoso en América Latina en términos del monto entregado. De hecho, en los primeros cinco pagos, la ayuda entregada fue de 600 reales (Aprox. 104 USD), es decir el 120% de la línea de pobreza. Para las mujeres cabezas de familia en hogares monoparentales la ayuda era el doble y correspondía al 115% del salario mínimo -1 200 reales (Aprox. 208 USD). A partir del sexto pago la ayuda se redujo a la mitad. El décimo pago iniciará en abril, y se proyectan hacer cuatro pagos a lo largo de 2021. En esta nueva ronda se prevé reducir el monto otorgado que variará entre 150 y 375 reales (Aprox. entre 26 y 65 USD), dependiendo de la composición de la familia. Igualmente, los criterios de la entrega también cambiaron ya que quienes empezaron a trabajar no pueden seguir recibiendo la ayuda<sup>16</sup>. De otro lado, quienes recibían la transferencia de Bolsa de Familia dejaron de recibir el monto establecido por este programa y se les fue entregada la ayuda del “Auxilio Emergencial”.

Además del considerable monto entregado, el programa alcanzó una amplia cobertura, ya que en junio de 2020 logró cubrir un tercio de la población brasileira (Blofield et. al, 2021).

<sup>16</sup>—<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/11/programa-ja-pagou-r-250-bilhoes-a-68-milhoes-de-brasileiros>

En 2020 el programa logró beneficiar a 68 millones de personas. Del total de beneficiarios un 55% fueron mujeres<sup>17</sup>.

Los ejercicios de microsimulaciones de Lustig et al. (2020) indican que las medidas adoptadas hasta junio pudieron haber reducido el índice Gini de 0,55 a 0,54 debido a que 3,4 millones de personas dejaron la pobreza (línea de pobreza de 5,5 dólares). Aunque aclara que la posterior reducción en la ayuda pudo haber revertido los logros alcanzados en los primeros meses. Otro ejercicio de simulación, elaborado por Busso et al. (2020), encontró que las medidas tomadas durante la pandemia, incluyendo los programas sociales preexistentes focalizaron al 100% de los individuos en el primer quintil de ingreso y el 97% en el segundo quintil de ingreso<sup>18</sup>. Teniendo en cuenta estas ayudas, los autores también calcularon la mediana de la tasa de reemplazo de las ayudas entregadas, es decir el porcentaje de la ayuda recibida comparada con el ingreso regular que se recibiría por ingresos laborales. El promedio de la mediana de la tasa de reemplazo de Brasil fue la más alta para todos los quintiles de ingreso entre 10 países latinoamericanos analizados<sup>19</sup>. Por ejemplo, para el quintil más bajo el promedio fue de 164%, frente a 74% del promedio de 10 países latinoamericanos analizados.

La implementación del esquema no estuvo exenta de dificultades. De acuerdo con Blofield et al. (2020) el gobierno no utilizó la infraestructura a nivel federal que pudo haber ayudado a identificar mejor a los beneficiarios y como llegar a ellos. También se presentaron problemas de exclusión e inclusión. En el primer caso porque las inscripciones al programa estuvieron enfocadas en las aplicaciones a través de internet, excluyendo a quienes carecían de este servicio. En el segundo caso se encontró que 190 000 militares activos recibieron "Auxilio Emergencial", aunque estaban recibiendo ingresos del Estado. Adicionalmente, la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno reconoció que 8,1 millones de brasileños con altos ingresos recibieron la ayuda.

El caso de Brasil sobresale en toda la región dada la generosidad y la amplia cobertura del programa. En los tres primeros meses del funcionamiento del programa se destinaron cerca de dos puntos del PIB. Aunque el programa estaba diseñado para durar 3 meses, la extensión de la pandemia y la presión de los sectores políticos favorecieron que el programa se prolongara. Sin embargo, el alto costo que implicaba el programa dio lugar a recortes en

---

<sup>17</sup> <https://portal3.dataprev.gov.br/auxilio-emergencial-mulheres-representam-55-da-populacao-beneficiada-em-2020>

<sup>18</sup> Los ejercicios de simulación no incluyen los problemas logísticos que afrontaron los gobiernos para entregar las ayudas.

<sup>19</sup> Los países analizados son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Perú, República Dominicana, Uruguay.

los beneficios y mayores restricciones en las condiciones de acceso. En el debate público se plantea la creación de un nuevo programa que unifique varios programas incluido Bolsa de Familia. También se plantea fortalecer este último programa, incrementando el número de beneficiarios y el monto reconocido.

## España

El Ingreso Mínimo Vital (IMV) es una prestación no contributiva de la Seguridad Social creada en 2020 por el gobierno español y financiada mediante el presupuesto de la nación. Este mecanismo busca garantizar unos ingresos mínimos a personas en condición de pobreza. Su adopción y puesta en marcha se aceleró debido a la pandemia de la COVID-19, sin embargo, su diseño y estructuración, tienen origen en debates e iniciativas previas enfocadas en atender las situaciones de pobreza estructural en España.

El IMV se define como un derecho subjetivo de la ciudadanía de última instancia y constituye la última red de protección no contributiva provista por el estado español: se recibirá siempre que se cumplan los requisitos de acceso, como ocurre con el derecho a la pensión de jubilación o la prestación por desempleo.

El programa va dirigido a personas que vivan solas y sean independientes de al menos 23 años de edad, que no sean pensionistas de jubilación o de incapacidad permanente, es decir, personas que estén en edad y en disposición de trabajar<sup>20</sup>, o grupo de personas que vivan en el mismo domicilio o unidad de convivencia<sup>21</sup> y mujeres mayores de edad víctimas de violencia de género y explotación sexual. Los principales requisitos para acceder al beneficio son: a) tener residencia en España, b) encontrarse en situación de vulnerabilidad económica, c) haber solicitado las pensiones y prestaciones vigentes a las que pudieran tener derecho, d) figurar como demandantes de empleo y e) la unidad de convivencia esté formada desde hace un año. El derecho a la prestación nace a partir del primer día del mes siguiente al de la fecha de presentación de la solicitud y se mantendrá mientras subsistan los motivos que dieron lugar a su aplicabilidad.

La solicitud de acceso al programa y/o actualización de los datos registrados se realiza de forma electrónica a través de un simulador de condiciones de elegibilidad habilitado en

---

<sup>20</sup> Si son menores de 30 años se exige 3 años de vida independiente previa, y si son mayores o iguales a 30 años se exige 1 año.

<sup>21</sup> La unidad de convivencia está formada por todas las personas que vivan en un mismo domicilio, unidas por vínculo matrimonial o como pareja de hecho, y sus familiares hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad, adopción, y otras personas con las que conviva en virtud de guarda con fines de adopción.



el portal de la sede electrónica de la seguridad social. En este portal se debe cargar toda la documentación y certificaciones emitidas por las autoridades competentes necesarias para acreditar los requisitos del programa.

Para acceder al programa se tienen en cuenta dos principales características: 1) las condiciones de carácter personal o familiar y 2) el nivel de ingresos. En el momento en que se presenten cambios en las circunstancias personales del beneficiario del IMV, o de alguno de los miembros de la unidad de convivencia, se deberá informar la entidad competente según de la naturaleza del cambio. En todo caso, la actualización de la cuantía de la prestación se da de manera anual con la declaración de renta realizada por el beneficiario o la unidad de convivencia al año fiscal anterior<sup>22</sup>.

Conforme a lo anterior, la modificación en las circunstancias personales será efectiva a partir del día primero del mes siguiente a la fecha en que se hubiera aprobado por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones el hecho causante. En caso de presentarse una variación en los ingresos esta surtirá efecto solo a partir del día 1 de enero del año siguiente a aquél al que correspondan dichos ingresos.

Son obligaciones de las personas titulares del IMV proporcionar la documentación e información precisa en orden a la acreditación de los requisitos y la conservación de la prestación, comunicar cualquier cambio o situación que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación, reintegrar el importe de las prestaciones indebidamente percibidas, presentar anualmente declaración de renta<sup>23</sup> y participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Algunos de los requisitos fueron relajados para las mujeres víctimas de violencia de género, por ejemplo, las mujeres podían acceder al beneficio sin que estuviesen obligadas a estar unidas por matrimonio o pareja de hecho y podrían ser mayores a 18 años, cuando la regla de carácter general era que debían tener al menos 23 años. Adicionalmente, las mujeres víctimas de violencia de género o de explotación sexual podrían ser beneficiarias incluso si no tienen residencia legal y efectiva en España.

El solicitante tiene derecho a una transferencia monetaria cuando el promedio mensual de ingresos y rentas anuales declarado en el año anterior por parte de todos sus miembros es inferior al menos en 10 euros a la cuantía mensual garantizada por el IMV la cual, a su

---

<sup>22</sup> Para aquellas personas que vieron afectados sus ingresos a causa de la pandemia de la COVID-19 en 2020, como medida transitoria hasta el 31 de diciembre del mismo año, el gobierno español permitió acreditar provisionalmente el cumplimiento del requisito de rentas. Para ello, se consideró la parte proporcional de los ingresos que haya tenido la unidad de convivencia durante el tiempo transcurrido en el año. Ver artículo 13.1 del RD-Ley 20/2020.

<sup>23</sup> En la declaración de renta la ayuda correspondiente al IMV se considera una renta exenta de impuestos.

turno, depende de la composición de la unidad de convivencia y las edades de sus miembros. La situación de vulnerabilidad económica tiene también en cuenta el patrimonio de los solicitantes el cual no debe ser superior a cierto valor calculado en función del tamaño y configuración de la unidad de convivencia<sup>24</sup>. Tampoco pueden ser beneficiarias las personas que hagan parte de una unidad de convivencia en la que cualquiera de sus miembros sea administrador de derecho de una sociedad mercantil que no haya cesado en su actividad.

El monto de la transferencia depende de los ingresos previos. La prestación que finalmente se va a recibir se calcula como la diferencia entre los ingresos mensuales que tenga la persona o la unidad de convivencia y la renta garantizada por el IMV para cada caso. Por ejemplo, un hogar con cuatro personas tiene derecho a 877 euros (Aprox. 1 032 USD). Si sus ingresos mensuales son de 300 euros (Aprox. 353 USD), la prestación mensual será de 577 euros (Aprox. 680 USD). El IMV se cobrará mensualmente en 12 pagos.

Mientras no se supere el umbral establecido, la prestación es compatible con otros ingresos, incluidos los laborales y los obtenidos por los trabajadores cuenta propia. Esto permite ampliar la cobertura de la prestación, dado que no se dirige sólo a personas sin algún ingreso o a personas desempleadas, sino también a personas y hogares con bajos ingresos y empleos precarios. El IMV también será compatible con otras ayudas sociales de carácter finalista, tales como becas o ayudas para el estudio, ayudas por vivienda, ayudas de emergencia, y otras similares. A corte de mayo de 2020 el 70% de los titulares del IMV eran mujeres<sup>25</sup>.

## México

En México se han presentado iniciativas de ley desde 2007 para instaurar un Ingreso Ciudadano Universal. La última propuesta previa a la pandemia fue presentada por las diputadas Araceli Damián González y Norma Xóchitl Hernández Colín quienes plantearon la creación del Ingreso Ciudadano Universal Alimentario (ICUA) en el 2017<sup>26</sup>. El ICUA se entregaría de manera individual, no estaría condicionado al cumplimiento de requisitos o focalizado a ciertos individuos por su nivel de pobreza y cubriría los requerimientos de una canasta básica de alimentos (línea de pobreza extrema) más un 15% adicional para cubrir lo respectivo a la preparación de alimentos.

<sup>24</sup> Véase en <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensiones/Trabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7/>.

<sup>25</sup> Véase en <https://theconversation.com/el-ingreso-minimo-vital-a-examen-un-ano-de-reformas-inacabadas-160056>

<sup>26</sup> Ver Damián y Hernández (2016).

El plan para llegar a la plena universalidad suponía un periodo de 20 años y partiría de la ampliación de los programas de transferencias monetarias ya existentes. Luego, de manera progresiva, se planeaba integrar otras poblaciones, priorizando niños y mujeres. La última fase estaría compuesta por hombres entre los 18 y 64 años. Dentro del plan de ejecución del ICUA se planteaba ir eliminando los programas de transferencias existentes. Con cifras de 2018, las autoras calcularon que el costo de la cobertura universal en el año 2037 equivaldría al 9,35% del PIB. Los planes de financiación de la propuesta incluyen redireccionar parte del gasto social hacia el ICUA, reducir las estructuras administrativas, el recorte del gasto público federal innecesario, recursos adicionales al tener un mayor control de la evasión fiscal y una reforma fiscal progresiva. De acuerdo con Gutiérrez (2018), este es el talón de Aquiles, de esta y otras iniciativas que se habían presentado previamente en México. Según el autor las iniciativas no presentan de una manera rigurosa el monto y las fuentes de recursos que financiarían las propuestas.

La propuesta de las diputadas no logró el apoyo necesario para volverse norma constitucional (Gutiérrez, 2018). A raíz de la pandemia se presentaron, sin éxito, ante el legislativo iniciativas similares: el ingreso mínimo vital, el ingreso básico vital para situaciones de emergencia, el ingreso ciudadano universal (Ver recuadro 4). Adicionalmente, la Cámara de Diputados aceptó la creación de un grupo técnico para el análisis de la viabilidad de la instauración de un ingreso ciudadano.

## Colombia

Con el fin de paliar las difíciles condiciones experimentadas por muchos colombianos de menores recursos afectados por la pandemia de la COVID-19, durante 2020 el gobierno colombiano entregó cinco giros extraordinarios bimensuales a los beneficiarios de los tres principales programas sociales del Estado: Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor<sup>27</sup>.

En abril de 2020 también creó el programa Ingreso Solidario dirigido a beneficiar a familias que resultan inscritas en el Registro de hogares en pobreza y vulnerabilidad<sup>28</sup> y en las cuales ninguno de sus integrantes es beneficiario de los programas sociales anteriormente

<sup>27</sup> Familias en Acción y Jóvenes en Acción son programas de transferencias condicionadas que pretenden estimular el cuidado en salud y la asistencia escolar de los menores de edad –el primero– y favorecer el acceso a Instituciones de Educación Superior y la culminación de los estudios emprendidos por parte de los jóvenes –el segundo–, pertenecientes a familias vulnerables y de menores recursos económicos. Por su lado, Colombia Mayor consiste en una transferencia no condicionada que atiende a parte de los adultos mayores del país en situación de pobreza.

<sup>28</sup> Este Registro se conforma con base en las encuestas periódicas del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), encuestas que también pueden ser solicitadas en cualquier momento por las personas interesadas en inscribirse en el SISBEN.

mencionados. Se presume se trate de hogares conformados por trabajadores informales de menores recursos económicos que no clasifican como pobres, pero que perdieron sus fuentes de trabajo e ingresos a raíz del aislamiento obligatorio y el distanciamiento social. El gobierno nacional estimó que se tratara de tres millones de hogares para los cuales se estableció una transferencia monetaria no condicionada de 160 000 pesos mensuales (Aprox. 44 USD), inicialmente para entregar en los meses de abril, mayo y junio, pero que luego se extendió hasta junio de 2021.

En octubre de 2020 una directiva presidencial indicó que las listas de depuración e inclusión de beneficiarios debían tener en cuenta especialmente a las mujeres madres cabezas de familia y las mujeres rurales informales. Al finalizar el año 2020 de los 3.084.987 hogares participantes un 64,2% tenía como cabeza de hogar a una mujer<sup>29</sup>.

Al basarse la elegibilidad en registros administrativos de demorada actualización, especialmente en condiciones de aislamiento social, no todas las familias vulnerables afectadas por la pandemia pudieron beneficiarse del programa Ingreso Solidario. Además, según Cárdenas y Martínez (2020) 1,9 millones de hogares vulnerables no pudieron recibir el subsidio de Ingreso Solidario, a pesar de haber sido afectados por la pandemia, por pasarse por un pequeño margen el puntaje máximo establecido por el programa para poder ser beneficiarios.

Por las razones anteriores, durante 2020 fueron radicados en el Congreso colombiano cinco diferentes proyectos de ley cuyo objetivo común era la introducción de una renta básica de emergencia o temporal. Ninguno logró ser aprobado: algunos no alcanzaron a ser debatidos, otros fueron archivados.

En marzo de 2021, nuevamente se ha radicado en el Congreso un proyecto de ley que promueve la creación en Colombia de una renta básica, esta vez de carácter permanente.

Beneficiarios de esta renta básica serían los hogares en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, es decir los hogares que tengan un ingreso total hasta de 10 dólares diarios por el número de miembros del hogar y que resulten inscritos en el Registro de hogares en pobreza y vulnerabilidad. Se prevé también una inscripción por demanda que permita a aquellos hogares que no estén incluidos en las bases de datos acudir a la solicitud directa del beneficio para su inclusión, mediante un trámite sumario de inscripción. Los hogares beneficiarios serán actualizados de manera anual.

---

<sup>29</sup> <https://prosperidadsocial.gov.co/Noticias/las-mujeres-estan-en-el-centro-de-nuestro-trabajo-por-superar-pobreza-directora-de-prosperidad-social/>

La propuesta de renta básica colombiana consiste en una transferencia monetaria no condicionada que se le reconoce al hogar pobre o vulnerable y tiene un valor de 320 000 pesos mensuales (Aprox. 87 USD) –cifra correspondiente al valor de la línea de pobreza individual para un hogar conformado por una sola persona y se incrementa en aproximadamente 40 000 pesos (Aprox. 10 USD) mensuales por cada integrante adicional del hogar, hasta hogares con cinco o más integrantes. Es decir, una familia pobre con cinco a más integrantes recibiría 480 000 pesos (Aprox. 131 USD) mensuales. Dichos valores se actualizarán cada año con el incremento del valor de la línea de pobreza y del salario mínimo.

De lo anterior resulta evidente que, a pesar de su denominación, en la realidad este proyecto de ley pretende la aprobación de una cuasi RBU y más precisamente de un IMG.

Según los promotores de la iniciativa, la renta básica debería beneficiar a casi 7 millones 500 mil hogares y tendría un costo equivalente al 3,7% del PIB en 2021 (sin incluir los costos de administración). Los recursos adicionales requeridos en 2021 corresponderían a cerca de 2,3% del PIB, ya que se redireccionarían 1,4 puntos del PIB correspondientes al costo de tres programas sociales del Estado –dos de transferencias condicionadas: Familias en Acción y Jóvenes en Acción; y uno de transferencias no condicionadas: Colombia Mayor - que se subsumirían y fusionarían en el pago de la renta básica.

Por su parte, el Gobierno ha expresado la intención de volver Ingreso Solidario un programa permanente.

**Tabla 4.** Propuestas de transferencias monetarias no condicionadas presentadas en Iberoamérica durante la pandemia del COVID-19 en países seleccionados.

País Nombre del programa	Descripción	Motivación	Temporal o Permanente	Unidad de atención	Mecanismo de focalización	Monto del beneficio
<b>Argentina</b> Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)	Transferencias monetarias	Mantenimiento de los ingresos debido a la pandemia del COVID-19	Temporal	Personas	Hogares de las personas entre los 18 y 65 años que se encontraban desocupadas o eran trabajadores informales o trabajadores independientes con menores ingresos	59,3% del salariomínimo vital
<b>Chile</b> Ingreso Familiar de Emergencia	Transferencias monetarias	Mantenimiento de los ingresos debido a la pandemia del COVID-19	Temporal	Hogar	Familias cuyos ingresos provengan exclusivamente del sector informal o acrediten una situación de pobreza extrema	Se entrega un monto variable sujeto al tamaño del hogar
<b>Brasil</b> Auxilio Emergencia	Transferencias monetarias	Mantenimiento de los ingresos debido a la pandemia del COVID-19	Temporal	Hogar	La población objetivo del programa fueron los desempleados, los empleados informales, microempresarios individuales, contribuyentes individuales de seguridad social y beneficiarios de Bolsa de Familia que acrediten una condición de extrema pobreza.	La ayuda entregada fue del 120% de la línea de pobreza.
<b>España</b> Ingreso Mínimo Vital (IMV)	Prestación no contributiva de la Seguridad Social	Mantenimiento de los ingresos debido a la pandemia del COVID-19	Permanente	Persona y hogares	1) Las condiciones de carácter personal o familiar y 2) El nivel de ingresos.	Se calcula como la diferencia entre los ingresos mensuales que tenga la persona o la unidad de convivencia y la renta garantizada por el IMV para cada caso.
<b>Colombia</b> Ingreso Solidario	Transferencias monetarias	Mantenimiento de los ingresos debido a la pandemia del COVID-19	Temporal	Personas	Acreditar una condición de extrema pobreza	La ayuda entregada fue del 19% del Salario Mínimo Legal

**Fuente:** elaboración propia de los autores

# 6

## CONCLUSIONES Y LECCIONES DE POLÍTICA

## 6. CONCLUSIONES Y LECCIONES DE POLÍTICA

La RBU es un concepto que ha tomado fuerza en años recientes como una posible solución a las aumentadas inseguridades en el trabajo y de los ingresos originadas de la globalización de la economía y de la propagación de la inteligencia artificial y de la robotización de las tareas laborales. Consiste en una transferencia monetaria no condicionada a la cual tiene derecho todo residente de un país y que debería ser suficiente para satisfacer las necesidades básicas de los beneficiarios.

Al inicio del documento se mostró que en solo dos países del mundo se ha implementado una RBU a nivel nacional. En ambos casos la sostenibilidad financiera demarcó la finalización de estos esquemas.

Así que, la financiación de una RBU resulta ser uno de los puntos más críticos para su adopción. CEPAL y OIT han estimado el costo anual de una RBU equivalente a la línea de pobreza en los países de América Latina. Según Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020), para financiarla -sin prescindir del gasto en programas de transferencias condicionadas y pensiones sociales existentes y sin incluir los gastos de administración- la región en su conjunto necesitaría de 18,4 puntos adicionales del PIB. Ortiz et al. (2018) calcularon que el costo adicional variaría entre un 15,3% del PIB en Panamá y un 69,2% en Honduras<sup>1</sup>. Dicho costo sería también muy elevado para España (33,3%) y Portugal (28,6%, ver Tabla 5).

---

<sup>1</sup> Venezuela es un claro outlier ya que requeriría incluso del 91,9% del PIB.



**Tabla 5.** Costo de una Renta Básica Universal como proporción del PIB. América Latina y España y Portugal

País	Costo de una Renta Básica Universal como proporción del PIB	País	Costo de una Renta Básica Universal como proporción del PIB
Argentina	26,3	Honduras	69,2
Bolivia	58,9	México	16,3
Brasil	24,8	Nicaragua	46,3
Chile	23,8	Panamá	15,4
Colombia	18,2	Paraguay	37,1
Costa Rica	21,5	Perú	17,7
Rep. Dominicana	18,6	Venezuela	91,9
Ecuador	20,8	España	33,3
Guatemala	33,9	Portugal	28,6

**Nota:** Los cálculos no incluyen los costos de administración de la gestión de la RBU, ni descuentan el valor de los programas de protección social no contributivos ya existentes en los diferentes países.

**Fuente:** Ortíz et al. (2018), Anexo II: 37

A todas luces una RBU, aun de un monto apenas suficiente para cubrir unos gastos básicos, no podría ser financiada en ningún país latinoamericano. Su costo comprometería todo el recaudo fiscal anual de los países (ver gráfico 6).

El elevado costo fiscal que comportaría la implementación de una RBU ha contribuido a que, en el contexto previo a la pandemia de la COVID-19, los programas sociales de los Estados dejaran a un lado la universalidad y tomaran la forma de transferencias monetarias, generalmente con algún componente de condicionalidad, en favor de las familias más pobres. Tal es el caso de los programas Bolsa Familia en Brasil, Asignación Universal por Hijo en Argentina e Ingreso Ético Familiar en Chile reseñados en las secciones anteriores. Cabe resaltar una excepción: el caso del programa Renta Dignidad que ha alcanzado la cobertura de toda la población boliviana mayor de 60 años, independientemente de sus ingresos y recursos económicos.

Estos programas han contribuido a aliviar las condiciones de pobreza de los hogares beneficiarios y han representado importantes avances para la protección especialmente de los adultos mayores y los niños. No obstante, los mecanismos de protección durante la edad activa se han mantenido altamente asociados a la tenencia de un trabajo formal. Lo anterior, sumado a la alta tasa de informalidad que llega a ser del 53% en los países de América Latina y el Caribe, explica los altos niveles de vulnerabilidad que tienen los trabajadores de la región cuando se enfrentan a choques negativos de la actividad económica.

La pandemia de la COVID-19 hizo más evidente esta problemática y urgió la búsqueda de mecanismos de protección que impidan que ante contingencias adversas los hogares vulnerables caigan en situación de pobreza y se incremente significativamente la desigualdad. En marzo de 2020, cuando las medidas de cuarentena y de distanciamiento social implementadas para contener la difusión de la COVID-19 provocaron una parálisis de la actividad productiva, los gobiernos anunciaron medidas asistenciales y de protección de los empleos e ingresos. La primera respuesta fue defender los empleos e ingresos de los trabajadores formales a través de medidas como, por ejemplo, la prohibición de despidos, los subsidios a la nómina, los créditos subsidiados a las empresas, los retiros de las cuentas individuales de desempleo y pensiones, las autorizaciones para reducir horarios de trabajo y salarios y la suspensión de contratos. Asimismo, se aumentó el monto de las transferencias monetarias que ya recibían los beneficiarios de los programas sociales existentes (Blofield et al., 2020, Organización Internacional del Trabajo, 2020b).

Solo en un segundo momento, al hacerse evidente que el paro de la actividad económica se prolongaría en el tiempo, los gobiernos empezaron a introducir programas asistenciales en favor de los hogares de bajos ingresos, cuyos integrantes eran en su mayoría trabajadores informales que habían perdido sus fuentes de ingreso a raíz de la pandemia.

Tanto para los beneficiarios de los programas ya existentes, como en el caso de los hogares informales vulnerables, el objetivo fue proporcionar un ingreso básico en la forma de transferencias monetarias. Los programas que se instauraron durante la pandemia, entonces, se caracterizan por eximir de condicionalidades y por avanzar hacia la universalidad extendiendo la cobertura a los hogares de trabajadores informales, en muchas ocasiones permitiendo la auto identificación, vía inscripción por demanda de aquellos hogares que no estaban incluidos en las bases de datos de potenciales beneficiarios existentes. En el texto se han examinado los casos de Argentina, Brasil, Chile, España y Colombia.

La puesta en marcha de estos programas fue acertada dada la profundidad de la crisis y su origen en shocks de demanda y oferta que no solo redujeron la demanda de trabajo, sino que impidieron a los individuos ofrecerse en el mercado laboral. Estos programas lograron contribuir a la sobrevivencia de millones de familias de menores recursos. Sin embargo, no se trató de RBU, sino de alguna variante de IMG o de transferencias monetarias no condicionadas.

A partir de estas experiencias se puede inferir que aun la puesta en marcha de programas menos ambiciosos que una RBU, en términos de cobertura y/o suficiencia de prestaciones, representa un esfuerzo fiscal muy grande para los países latinoamericanos.

Al momento de escribir este informe Argentina había cerrado su programa de cuasi RBU. Brasil y Chile redujeron el alcance del suyo. En Colombia los reiterados intentos del Legislativo para aprobar una cuasi RBU temporal para familias pobres y vulnerables fueron objetados por el Gobierno por su inconveniencia fiscal.

Naturalmente, el costo fiscal de una cuasi RBU que abrigue a familias de menores recursos depende de forma crucial de la cobertura buscada y del nivel de beneficios entregados. Según estimaciones de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020a) reconocer una transferencia monetaria equivalente a una línea de pobreza a todos los latinoamericanos en situación de pobreza implicaría un gasto regional equivalente al 5,6% del PIB anual. Aun descontando el gasto en programas de protección social no contributivos (los de transferencias condicionadas y las pensiones sociales) el costo sería de 4,4% del PIB (gráfico 9: 18). En Colombia, la última propuesta de cuasi RBU presentada por el Legislativo -cuyo monto logra garantizar la línea de pobreza para un solo integrante del hogar- costaría un 3,7% del PIB. Y si se descontara el costo de los tres principales programas sociales del Estado actualmente en operación bajaría a 2,3% del PIB.

Así que, eliminar o subsumir programas de subsidios y de protección social no contributivos ayudaría a financiar una cuasi RBU o un IMG limitados a la población más necesitada, mas no resolvería el problema fiscal especialmente en países de ingresos medios-bajos donde todavía una fracción importante de la población no paga impuestos directos lo cual haría recaer buena parte del costo de su financiamiento sobre un número limitado de contribuyentes. Además, en cada caso habría que evaluar cuáles programas reemplazar, con atención a no eliminar la asistencia social en favor de las personas con necesidades especiales<sup>2</sup>. Ortíz et al. (2018) resaltan que un esquema que remplace la asistencia social y promueva el ahorro individual y los sistemas de seguros individuales exacerbaría las desigualdades de género, ya que las mujeres tienden a tener una vida laboral más corta, menores salarios y ahorros. De otro lado, los servicios educativos y de cuidado son esenciales para favorecer la equidad de género, eliminar estos servicios también representaría un retroceso.

Así, por ejemplo, en los casos revisados de los programas de transferencias monetarias no condicionadas implementados a raíz de la pandemia se constató que el porcentaje de mujeres (de menores ingresos) como personas titulares del beneficio varió entre un 55 y un 70%. También en varios de estos programas se hizo explícita la intención de priorizar a las mujeres, por ejemplo, mediante la flexibilización de las condiciones de acceso para ciertos colectivos de mujeres. Lo anterior, refleja de un lado, un mayor nivel de vulnerabilidad de

---

<sup>2</sup>—Por ejemplo, según un censo hecho por el Banco Mundial, en 2015 en Colombia había 37 programas de carácter asistencial y en Chile 135 programas.

las mujeres y una respuesta desde los gobiernos para cubrir estas necesidades, y de otro lado, que se deben tener en cuenta las desigualdades de género al momento de la formulación de las políticas. Una RBU, de igual monto y entregada a todos los individuos de una comunidad, podría no alcanzar estos objetivos.

En los programas de cuasi RBU o IMG revisados solo en pocas ocasiones se ha reemplazado o subsumido unos contados programas asistenciales no contributivos ya existentes en los países (Brasil, Colombia y España) y en ninguno se han tocado los programas de seguridad social contributiva. De manera que la relación entre RBU y seguridad social resulta ser todavía una cuestión para resolver a nivel práctico. Aunque la seguridad social no contributiva podría adaptarse a una (cuasi) RBU, por el contrario, así como se ha argumentado, no es tan clara la conveniencia en el caso de los programas contributivos. Menos claro aún es cómo se daría un eventual reemplazo de la seguridad social contributiva por una RBU.

Dado que la financiación es uno de los aspectos más importantes en la factibilidad de la renta básica, la OIT (Ortíz et al., 2018) plantea seis opciones para una financiación que garantice niveles adecuados de beneficios y que contribuya a la reducción de la pobreza y la desigualdad de manera efectiva.

La primera opción se refiere a realizar una reasignación del gasto público, con excepción del gasto de seguridad social en salud. Al respecto se alerta que aquellas propuestas ortodoxas que buscan eliminar el gasto de seguridad social, no se encuentran en línea con las convenciones y recomendaciones de la Organización y ante los escenarios simulados esta reasignación del gasto no sería suficiente para cubrir un programa de RBU que garantice la línea de pobreza. Efectos no deseables se tendrían en caso de que se eliminaran los programas de seguridad y protección social existentes, ya que, si no existieran contribuciones de los empleadores, se desligaría su responsabilidad social con los empleados y se trasladarían los riesgos económicos y financieros a los trabajadores de manera individual. También se podrían incrementar las desigualdades de género y de ingreso, en la medida en que se eliminarían los componentes redistributivos públicos de los sistemas de seguridad social. Por lo tanto, esta alternativa requiere mucha precaución.

La segunda alternativa consiste en incrementar los ingresos por concepto de impuestos. Esto se puede lograr vía reforma a diferentes tipos de impuestos, como los impuestos a la renta de las empresas, impuestos a las actividades financieras, a la propiedad, a las herencias, a las importaciones y exportaciones, a los recursos naturales y al consumo o vía estrategias para aumentar la efectividad en el recaudo.

La tercera alternativa es hacer uso de las reservas en moneda extranjera del banco central, ya que estas han incrementado en más de seis veces entre 2000 y 2013 alcanzando un 17% del PIB global.

Las demás alternativas requieren de una alta coordinación a nivel internacional y por ello sobrepasan el campo de acción de los gobiernos nacionales para gestionar los recursos de financiación de una RBU. Así, la cuarta alternativa por la OIT va dirigida a países de bajo ingreso que podrían incrementar el lobby para ayudas y transferencias por parte de los países con mayores ingresos. La quinta alternativa se refiere a la eliminación de flujos financieros ilegales (corrupción, lavado de dinero, evasión de impuestos, entre otras), cuyo funcionamiento priva al gobierno de obtener recursos de las actividades económicas. Finalmente, la sexta alternativa, hace referencia a la reestructuración de la deuda existente. En este caso para los países que tengan altos niveles de endeudamiento, la reestructuración de su deuda sería justificable si el costo de oportunidad de empeorar las privaciones sociales es mayor.

En el caso de quererse implementar una cuasi RBU o IMG limitados a beneficiar la población más necesitada un importante desafío se origina en la construcción de una herramienta de prueba de ingresos que permita una acertada identificación de los ingresos de los beneficiarios y su rápida inclusión y salida del programa. De hecho, la caracterización de la población en condición de pobreza y vulnerabilidad generalmente se efectúa a través de registros administrativos y/o de grandes encuestas de periodicidad plurianual focalizadas a hogares con mayores probabilidades de ser pobres. Ambos instrumentos en muchas ocasiones son incompletos y no actualizables con rapidez y por tanto son sujetos a considerables errores de exclusión (de hogares que tendrían derecho al beneficio) e inclusión (de hogares que no deberían recibir el beneficio). Con anterioridad se han reseñado las dificultades de este tipo identificadas por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile en la implementación del IFE. En el caso de Auxilio Emergencial, según Blofield et al. (2020), 8,1 millones de brasileños de altos ingresos recibieron indebidamente la ayuda; en cambio, en Colombia 1,9 millones de hogares pobres y vulnerables han quedado por fuera del programa de transferencias no condicionadas Ingreso Solidario a causa de la inflexibilidad del proceso de determinación de sus condiciones económicas. Asimismo, siempre en Colombia, un estudio de 2019 encontró que el 47% de los beneficiarios del programa social del Estado de transferencias condicionadas Familias en Acción (que sería subsumido en la propuesta de renta básica) correspondía a hogares no pobres<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Ver, Arteaga et al. (2019).

Por último, las cuasi RBU o IMG dirigidos a beneficiar la población más necesitada en su esencia son programas de transferencias no condicionadas. Si después de la pandemia se le da un carácter permanente habría que preguntarse: ¿por qué esta transferencia no condicionada –es decir, sin corresponsabilidades de los beneficiarios– debería considerarse más efectiva que una condicionada –donde los beneficiarios deben ‘poner de lo suyo’ para recibir la ayuda– para salir de la pobreza? Por ejemplo, ¿no sería oportuno condicionar el beneficio de una cuasi RBU a presentarse de vez en cuando en una agencia del Servicio Público de Empleo? Así que un sistema de subsidio al desempleo con medidas de activación para la búsqueda de un empleo podría ser preferible a una cuasi RBU, o esta podría reconocerse solamente una vez que se extingue el derecho a la prestación de desempleo. Por el contrario, las cuasi RBU podrían contener componentes de políticas activas del mercado de trabajo que condicionen la entrega del subsidio a la búsqueda de un empleo o a la asistencia a un curso de formación o a la obligación de aceptar ofertas de empleos.

En conclusión, las experiencias de RBU, pero fundamentalmente de cuasi RBU e IMG, han sido diversas y al mismo tiempo limitadas en términos de cobertura poblacional y territorial, de duración temporal y suficiencia de las prestaciones, razón por la cual resulta difícil derivar claras conclusiones que sirvan de indicaciones de política. Sin dudas una cuasi RBU temporal constituye un acierto de política dada la actual crisis provocada por la pandemia de la COVID-19. Sin embargo, volverla permanente y con efectos significativos sobre la pobreza plantea varios retos de política: su costo fiscal y la forma de cómo obtener los recursos necesarios, el hecho de preferirse a programas de transferencias monetarias condicionadas, de requerir de eficientes herramientas de entrada y salida para evitar errores de inclusión y exclusión que pueden tomar grandes dimensiones y de definir cuales subsidios y programas asistenciales y de seguridad social se podrían reemplazar o subsumir.

Además de las dificultades arriba mencionadas, se mantienen algunos interrogantes sobre los efectos de estos programas en otros aspectos como el mercado de trabajo, la inflación y el crecimiento económico. Como se comentó al inicio del documento, existe poca evidencia internacional sobre los efectos de la RBU y en parte proviene de experimentos o esquemas diseñados solo para algunas regiones de los países. Igualmente, los programas de cuasi RBU o IMG implementados durante la pandemia mitigaron los efectos negativos en el ingreso de las familias vulnerables, pero pocas conclusiones se podrían derivar sobre los efectos en el mercado de trabajo si estos esquemas se vuelven permanentes, dadas las condiciones excepcionales que ha impuesto la pandemia en la actividad económica.

## Bibliografía

- Agis, Emmanuel Antonio, Tupac Panigo Demian, Carlos Cañete (2010). "El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina", Buenos Aires.
- Alon, Titan, Matthias Doepke, Jane Olmstead-Rumsey y Michèle Tertilt (2020). "The Impact of COVID-19 on Gender Equality". NBER Working Paper No. 26947.
- Amarante, Veronica, Marco Manacorda, Edward Miguel, Andrea Vigorito (2011), "Do cash transfers improve birth outcomes? Evidence from matched vital statistics, social security and program data", NBER Working Paper, N° 17690, Cambridge. Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Arenas de Mesa, Alberto (2019). "Los sistemas de pensiones en la encrucijada Desafíos para la sostenibilidad en América Latina". Libros de la CEPAL, No 159, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.
- Arteaga Natalia, Trujillo Clara y Gómez Lucas (2019). "Evaluación de impacto Familia en Acción". Departamento Nacional de Planeación. Documentos DSEPP. octubre.
- Banco Mundial (2021). The Gendered Impacts of COVID-19 on Labor Markets in Latin America and the Caribbean. LACGIL Gender Innovation Lab.
- Banco Mundial (2015). "Left Behind: Chronic Poverty in Latin America and the Caribbean".
- Banerjee, Abhijit, Faye, Michael, Krueger, Alan, Niehaus, Paul y Suri, Tavneet. (2020). Effects of a Universal Basic Income During the Pandemic. IPA.
- Banerjee, Abhijit, Paul Niehaus y Tavneet Suri (2019). "Universal basic income in the developing World". NBER Working Paper 25598. February.
- Baert, Stijn (2021). What Shifts did covid-19 year 2020 bring to the labour market in Europe?. Working Paper, No. 828. Global Labour Organization Discussion Paper. Essen
- Bastagli, Francesca (2020). "Universal Basic Income and Work". En Gentilini et al. (Eds.). "Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices". Washington, DC: World Bank.
- Bastagli, Francesca, Jessica Hagen-Zanker, Luke Harman, Valentina Barca, Georgina Sturge y Tanja Schmidt (2016). "Cash transfers: what does the evidence say?". Overseas Development Institute. London. Julio.
- Blofield, Merike, Cecilia Giamb Bruno y Fernando Filgueira (2020). "Policy expansion in compressed time: Assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries." ECLAC Social Policy Series.
- Blofield, Merike, Nora Lustig y Mart Trasberg (2021). "Social Protections during the Pandemic, Argentina, Brazil, Colombia and México". Center for Global Development.
- Busso, Matías, Juanita Camacho, Julián Messina y Guadalupe Montenegro (2020). "Social Protection and Informality in Latin America during the COVID-19 Pandemic". IDB Working Paper Series No IDB-WP1171.
- Cárdenas, Mauricio y Humberto Martínez (2020). "COVID-19 in Colombia: Impact and Policy Responses", Center for Global Development, July.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021), "Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020". (LC/PUB.2020/17-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020a). "El desafío social en tiempos del COVID-19". Informe Especial COVID-19. No. 3.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020b). Universal Social Protection in Latin America and the Caribbean. Selected texts 2006-2019.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019). "Panorama Social de América Latina" (LC/PUB.2020/17-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014). "Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza: dos décadas de experiencia en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)". Santiago de Chile
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Senado de la República de México (2016). Seminario Internacional "Renta básica y distribución de la riqueza". Memorias del Seminario. México, 19 a 21 de

abril.

- Damián, Araceli y Xóchitl Hernández (2016). "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4° y se reforma el 73 fracción XXIX-D de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el derecho al ingreso ciudadano universal". Gaceta Parlamentaria.
- De Souza, Pedro Herculano, Guerreiro Osorio Rafael, Luis Henrique Paiva y Soares Sergei (2019). "Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um Balanço dos Primeiros Quinze Anos", Texto para discusión, No. 2499. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Escobar, Federico, Sebastián Martínez y Joel Mendizábal (2013). "El impacto de la RENTA DIGNIDAD: Política de Redistribución del Ingreso, Consumo y Reducción de la Pobreza en Hogares con Personas Adultas Mayores". Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. Ministerio de Planificación del Desarrollo del Estado Plurinacional de Bolivia, julio.
- Farné, Stefano y Ríos Paola (2017). La protección de las mujeres en su vejez. Páginas de Seguridad Social. Vol 1. No 2. Pp-63-88
- Fundación de Estudios de Economía Aplicada (2016). "The Legacy of the Crisis: The Spanish Labour Market in the Aftermath of the Great Recession". Estudios sobre Economía Española.
- Francese, Maura y Prady Delphine (2018). "Universal Basic Income: Debate and Impact Assessment IMF", Working Paper WP/18/273. Diciembre
- Fruttero, Anna, Alexandre Ribeiro y Luis Henrique Paiva (2020). "Social Programs and Formal Employment: Evidence from the Brazilian Bolsa Familia Program". Fondo Monetario Internacional. Documento de trabajo No. 20/99.
- Garganta, Santiago (2019). "Midiendo el efecto distributivo de la Asignación Universal por Hijo en Argentina: Efecto directo, indirecto y potenciales mejoras". Económica, La Plata, Vol. LXV, Nro. I.
- Garganta, Santiago y Leonardo Gasparini (2012), "El impacto de un programa social sobre la informalidad laboral: el caso de la AUH en Argentina", Documento de trabajo, No 132, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales.
- Gentilini, Ugo y Margaret Grosh (2020). "UBI as Social Assistance: Comparative Models and Instruments" En Gentilini et al. (2020) eds. "Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices". Washington, DC: World Bank.
- Gentilini, Ugo, Margaret Grosh, Jamele Rigolini, and Ruslan Yemtsov, eds. 2020. "Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices". Washington, DC: World Bank.
- Gray, George y Eduardo Ortiz-Juarez (2020). "Temporary Basic Income: Protecting Poor and Vulnerable People in Developing Countries". UNDP Transitions Series Working Papers. Julio.
- Gutiérrez, Anibal (2018). "Escenarios y cálculo de costos de implementación de un ingreso ciudadano universal (ICU) en México". CEPAL - Serie Estudios y Perspectivas – México – No 174.
- Hasdell Rebecca (2020), "What we know about universal basic income. A cross-synthesis of reviews", Stanford Basic Income Lab, July
- Hernani-Limarino, Werner y Mena Gary (2015). "Intended and Unintended Effects of Unconditional Cash Transfers: The Case of Bolivia's Renta Dignidad". IDB Working Paper Series No. IDB-WP-631. Inter-American Development Bank. Washington.
- Lavalleja, Martin y Victoria Tenenbaum (2020). "Mecanismos de focalización de los programas de transferencias monetarias en América Latina: el caso del Uruguay", Oficina de la CEPAL en Montevideo, Serie Estudios y Perspectivas No 43. ISSN 1727-8694.
- Levy, Santiago y Cruces, Guillermo (2021). Time for A New Course: An Essay On Social Protection and Growth in Latin America, UNDP Lac Working Paper Series 24
- Ministerio de Desarrollo Social de Brasil (2018). "Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Manual de Gestão do Programa Bolsa Família". 2. ed. actualizada. Brasilia.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile (2021). "Informe Ingreso Familiar de Emergencia Ministerio de Desarrollo Social y Familia".
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile (2020). "Preinforme Ingreso Familiar de Emergencia Ministerio de Desarrollo Social y Familia Septiembre 2020".
- Ministerio de Economía de Argentina (2020a). "Políticas Públicas y Perspectiva de Género".
- Ministerio de Economía de Argentina (2020b). "Ingreso Familiar de Emergencia, Análisis y desafíos para la



- transferencia de ingresos a trabajadores/ras precarios".
- Ministerio de Economía de Argentina (2020c). "Impacto del Ingreso Familiar de Emergencia, en la Pobreza, en la Indigencia y en la Desigualdad".
- Organización Internacional del Trabajo (2021). *World Social Protection Report 2020–22: Social protection at the crossroads in pursuit of a better future* International Labour Office. Geneva.
- Organización Internacional del Trabajo (2020). "Panorama Laboral 2020", América Latina y el Caribe.
- Organización Internacional del Trabajo (2019). "Panorama Laboral 2019", América Latina y el Caribe.
- Organización Internacional del Trabajo (2018a). "Decent work in Portugal 2008–18: From crisis to recovery".
- Organización Internacional del Trabajo (2018b). "Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico". Tercera edición. Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo (2017). "World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals".
- Organización Internacional del Trabajo (2013). *Social protection floors and gender equality: a brief overview* / Lou Tessier, Maya Stern Plaza, Christina Behrendt, Florence Bonnet, Emmanuelle St-Pierre Guibault. Social Protection Department. Geneva.
- Organización Internacional del Trabajo (2002). "Recomendación sobre los pisos de protección social". núm. 202. Ginebra. Junio.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020a), *SIGI 2020 Regional Report for Latin America and the Caribbean, Social Institutions and Gender Index*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cb7d45d1-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020b). "Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2020".
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019). "Latin American Outlook 2019", *Development in Transition*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). "Basic income as a policy option: Can it add up?", *Policy Brief on the Future of Work*, Mayo.
- Ortiz, Isabel, Christina Behrendt, Andrés Acuña-Ulate y Quynh Anh Nguyen (2018). "Universal Basic Income proposals in light of ILO standards: Key issues and global costing". ESS Working Paper No. 62. Social Protection Department. International Labour Office. Geneva.
- Osterkamp, Rigmor (2013). *The Basic Income Grant Pilot Project in Namibia: A Critical Assessment*. *Basic Income Studies* 8 (1): 71–91.
- Paes-Sousa, Rômulo (2013). "Plano Brasil sem Miséria: incremento e mudança na política de proteção e promoção social no Brasil". Brasília, DF: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo/PNUD. (Working Paper, No 113).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2020). "Covid-19 And Human Development: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery", *Human Development Perspectives Series*, New York.
- Rigolini, Jamele, Nora Lusting, Ugo Gentilini, Emma Monsalve y Siyu Quan (2020). "Comparative Effects of Universal Basic Income: Emerging Issue and Estimates". En Gentilini et al. (2020) eds. *Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices*. Washington, DC: World Bank.
- Salehi-Isfahani, Djavad (2014). "Iran's Subsidy Reform: From Promise to Disappointment." *Policy Perspective* 13. *Economic Research Forum*, Giza, Egypt.
- Salehi-Isfahani, Djavad y Mostafavi-Dehzoeei Mohammad (2017): "Cash Transfers and Labor Supply: Evidence from a Large-Scale Program in Iran", *Economic Research Forum*, Giza.
- Salido-Cortés, Olga (2021). El Ingreso Mínimo Vital: una perspectiva de género. *Revista Española de Sociología*, 30(2), a49: 1-9
- Sanz-de-Galdeano, Ana, Anastasia Terskaya (2020). "The labor market in Spain, 2002–2018". *IZA World of Labor* 2020: 403.
- Schjoedt, Rasmus Jensen. (2015). Sarath Davala Renana Jhabvala, Saumya Kapoor Mehta and Guy Standing: *Basic income: a transformative policy for India*. *Ind. J. Labour Econ.* 58, 187–190
- Torry, Malcolm (Ed.) (2019). "The Palgrave International Handbook of Basic Income". Palgrave Macmillan.
- Organización de las Naciones Unidas (2019). *Progress on the Sustainable Development Goals*.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2020). "Encuesta de percepción y actitudes de la población El

- impacto de la pandemia COVID-19 en las familias con niñas, niños y adolescentes". Organización de las Naciones Unidas para la mujer (2020). *From Insights to Action, Gender Equality in the Wake of Covid-19*.
- Van Parijs, Philippe (2002). "Linguistic Justice." *Politics, Philosophy & Economics* 1, no. 1, Pag. 59–74.
- Vargas, Luis Hernán, Pedro Cueva, Nadin Medellín (2017). "¿Cómo funciona Ingreso Ético Familiar?". BID. *Serie Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*.
- Vigorito, Andrea (2014), "Principales resultados de la evaluación de impacto de las Asignaciones Familiares Plan de Equidad", *Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal*, S. Cecchini y M. Lavigne (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

## Anexo 1. Programas de garantías de ingreso durante la pandemia en América Latina

<b>Programas aplicados en el orden nacional enfocados en mantener el mínimo garantizado creados durante la pandemia con pagos recurrentes</b>	
<b>Argentina</b>	El programa Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) estaba dirigido a los hogares de las personas entre los 18 y 65 años que se encontraban desocupadas o eran trabajadores informales o trabajadores independientes con menores ingresos o beneficiarios de los programas: Asignación Universal por Hijo y Asignación Universal por Embarazo.
<b>Perú</b>	A través del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), se aprueba el censo de los hogares en condición de pobreza o pobreza extrema. Con este se desarrolla el programa "Bono Familiar Universal" el cual consistía en realizar una transferencia económica a hogares urbanos y rurales y trabajadores independientes.
<b>Bolivia</b>	Se crea un programa llamado "Ingreso Universal", en este se otorga una transferencia única a todos los bolivianos no trabajadores, pensionados o beneficiarios de otros programas desde los dieciocho (18) años cumplidos hasta los menores de sesenta (60) años.
<b>Brasil</b>	Se crea el programa "Auxilio Emergencial" el cual consiste en una transferencia monetaria por persona, para apoyar a adultos sin empleo que se encuentran en la condición de trabajadores informales, microempresarios individuales (MEI) o no cotizantes a la seguridad social y beneficiarios de Bolsa Familia. Para ser beneficiario se debe tener un ingreso familiar mensual no menor a la mitad del salario mínimo per cápita o tres salarios mínimos en total y no ser beneficiario de otros programas sociales o seguro de desempleo.
<b>Chile</b>	El Gobierno creó el programa Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) diseñado para beneficiar a los trabajadores informales y aquellos que estén trabajando en ambos sectores (formal e informal), pero devengando bajos ingresos. El monto del beneficio dependerá del tamaño de la vivienda y de la situación socioeconómica de la familia, disminuyendo con menor vulnerabilidad.
<b>Colombia</b>	Se genera un programa de ingresos extra denominados "Ingreso Solidario" destinado a familias del sector informal que no son beneficiarias de las tradicionales transferencias monetarias.
<b>República Dominicana</b>	Se crea la "Tarjeta Solidaria" para realizar transferencias monetarias a hogares cuyos jefes son especialmente vulnerables al coronavirus. Se desarrolla el programa "Comer es Primero" este se transformó en un nuevo programa llamado "Superar" y consistía en dos pagos familias en extrema pobreza.
<b>Guatemala</b>	Se articula el programa social "Transferencia Efectiva Condicional". Que tiene como objetivo apoyar la salud, la educación y la seguridad alimentaria, así como la nutrición. Ante la crisis actual, el Gobierno está renunciando a la condicionalidad y haciendo pagos más ágiles.
<b>Panamá</b>	El Consejo de Gabinete aprobó recursos adicionales para continuar con la ejecución del apoyo brindado por el Gobierno Nacional a través del Plan Panamá Solidario a personas en condición de vulnerabilidad socioeconómica afectadas por la pandemia. El Plan Solidario es un programa de ayudas económicas y de subsistencia creado en medio de la pandemia provocada por la Covid-19, para personas en condición de vulnerabilidad socioeconómica

**Fuente:** Observatorio de políticas Comisión Económica para América Latina y el Caribe. A corte de diciembre de 2020



Con la colaboración de:

