



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

**Transferencias monetarias no condicionadas como
instrumento de recuperación a la
crisis post COVID-19 en la Ciudad de Guatemala durante el
período 2020.**

Tesista Mario Abdiel Cabrera de León

Director/a de Tesis Facundo García Valverde

Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano

Fecha: 30 de Noviembre de 2022.

RESUMEN

El presente estudio se ha desarrollado en medio de un entorno y contexto cambiante. La crisis por COVID-19 trajo consigo una retos y dificultades; inicialmente el estudio pretendía entender el impacto de las transferencias monetarias en el desarrollo humano en un contexto peri urbano, sin embargo, debido a las limitaciones causadas por las medias preventivas para evitar el contagio, el proceso de investigación tuvo que dar un giro, encontrando una oportunidad en las políticas emergenciales del gobierno de Guatemala, como de otros en la región, de proporcionar transferencias monetarias sin condiciones focalizadas. La investigación se centró en entender cómo este tipo de políticas públicas pueden ser una alternativa para apoyar en la recuperación de los diversos efectos provocados por la pandemia y en el desarrollo humano y, en general, contrastar su capacidad para lidiar con las numerosas y sucesivas crisis de la región. El estudio recogió información de diversas fuentes para hacer un análisis de los efectos de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, éstas orientadas desde una perspectiva que replantea a la Renta Básica Universal como una opción a considerar para garantizar el desarrollo humano de largo plazo. En este sentido, el objetivo central de la investigación es considerar si este tipo de políticas podría contribuir con el desarrollo de las personas y, al mismo tiempo, bajo qué condiciones sería factible.

Por último, se realizó una encuesta virtual que permitió conocer las opiniones de personas residentes en la Ciudad de Guatemala sobre el Bono Familia, que fue el programa de transferencias no condicionadas, que se estimó como la única forma realizable dada la pandemia, entre otros similares que el gobierno facilitó para apoyar a las familias afectadas por las medidas para prevenir el contagio durante la pandemia. Los resultados demostraron la aceptación de este tipo de políticas. Además, sirvió de base para analizar el impacto que este tipo de políticas tiene en el desarrollo humano. Utilizando el enfoque de las capacidades de Martha Nussbaum, se desglosaron los resultados en función de cinco de las diez capacidades listadas en el enfoque, para resaltar su contribución al desarrollo humano y cómo pueden ser un fundamento para futuros programas orientados hacia la garantía de una renta universal.

ÍNDICE

Resumen	i
Índice	ii
Introducción	iv
Agradecimientos	vii
CAPÍTULO I	1
Presentación del problema de investigación	1
1.1 Definición del problema	1
1.2 Objetivos de la investigación	3
1.2.1 Objetivo general	3
1.2.2 Objetivos específicos	3
CAPÍTULO II	5
Consideraciones metodológicas	5
2.1 Tipo de investigación:	5
2.2 Metodología, técnicas e instrumentos	5
2.2.1 Metodología:	5
CAPÍTULO III	7
El estado de la cuestión	7
3.1 Transferencias monetarias condicionadas (TMC) en América Latina	7
3.2 Discusión teórica entre condicionar o no condicionar	9
3.3 Vinculación de la discusión previa con el Desarrollo Humano	14
3.4 Reconstrucción básica de la discusión sobre Renta Básica	20
CAPÍTULO IV	24
Consideraciones teóricas	24
4.1 Desarrollo humano y transferencias monetarias, ¿Existe alguna conexión favorable?	24
4.1.1 Desarrollo, libertad y agencia	24
4.1.2 El enfoque de Nussbaum	26
4.1.3 La renta como instrumento de libertad	27
4.1.4 La renta como factor determinante ante la vulnerabilidad	29
4.1.5 Transferencias monetarias como garantía de renta	30
4.1.6 Transferencias monetarias y la generación de libertades	31
4.1.7 Vulnerabilidad y limitaciones de las transferencias monetarias condicionadas	34

CAPÍTULO V	37
Una propuesta teórica: Las transferencias no condicionadas y su vinculación con la renta básica universal como una opción hacia la protección social	37
5.1 Dinero gratis	38
5.2 La protección social	39
5.3 La renta básica universal (RBU): una solución para la pobreza	42
5.4 La situación en Guatemala	44
5.5 La RBU en Guatemala	45
CAPÍTULO VI	51
6.1 Las transferencias no condicionadas durante la pandemia COVID-19 ...	52
6.2 Las transferencias monetarias no condicionadas (TMNC) y su aporte a las capacidades durante la pandemia por Covid-19 en la Ciudad de Guatemala	57
6.2.1 Vida:	60
6.2.2 Salud física:	61
6.2.3 Sentidos, imaginación y pensamiento:	62
6.2.4 Emociones:	63
6.2.5 Control sobre el propio entorno:	64
6.3 Otros efectos de las TMNC que propician una RBU temporal	65
CAPÍTULO VII	67
Conclusiones	67
7.1 La renta como catalizador del desarrollo humano	67
7.2 Beneficios de las TMNC como instrumento hacia una RBU	68
7.3 Los efectos y mitigaciones de la crisis como un argumento viable para una RBU o una RBU temporal	69
Bibliografía	71
Anexos	75

INTRODUCCIÓN

La presente tesis se ha centrado en plantear, desde un enfoque empírico, las bondades y ventajas de las transferencias monetarias no condicionadas como una posible respuesta a la garantía del desarrollo humano que fue afectado debido a las circunstancias negativas generadas por la pandemia del COVID-19. Sin embargo, no se focaliza en este evento solamente, sino que, a través de la construcción teórica, esboza cómo la aplicación de este tipo de programas contribuye en cierta medida a garantizar el acceso a una renta que permita la generación de capacidades que sirvan como garantía de libertades esenciales para que cada persona pueda vivir una vida que valere para sí.

El planteamiento del problema se fundamenta en la necesidad de replantear el cómo se atienden a las crisis, partiendo de las afectaciones por la pandemia, pensando hacia el futuro. El presente estudio tuvo por objetivo analizar el uso de transferencias monetarias no condicionadas como instrumento para minimizar las afectaciones que se presentaron, pero además, se mapearon los avances en materia de desarrollo humano que otros programas similares han tenido en la región de América Latina y el Caribe para plantear cómo deberían considerarse en un marco de recuperación en la Ciudad de Guatemala este tipo de políticas y cómo suman con un planteamiento de largo plazo para la garantía de la construcción de capacidades que faciliten el desarrollo. Se realizó una investigación conceptual, recolectando información a través de la revisión documental y una encuesta digital para validar las apreciaciones de personas que formaron parte del programa de transferencias no condicionadas durante la pandemia.

El tercer capítulo hace un recorrido teórico para plantear el estado de la cuestión, partiendo de la implementación y auge de las transferencias monetarias condicionadas (TMC) y su evolución, para luego plantear una breve discusión teórica sobre emplear o no las condicionalidades, revisando sus ventajas y desventajas en términos de su contribución al desarrollo humano. Por último se plantea una breve reconstrucción de la Renta Básica Universal (RBU) como una referencia para repensar hacia donde deberían ser encaminadas las transferencias monetarias como

política pública, de manera que puedan contribuir con un desarrollo humano de largo plazo.

El capítulo cuatro busca conectar las transferencias monetarias y el desarrollo humano. Si bien es claro que la renta no es el único factor para determinar un impacto en el desarrollo de las personas, el mismo juega un papel importante en la garantía de acceso al desarrollo de capacidades para generar libertades, que a su vez contribuyen de manera directa con el desarrollo humano. Para realizar tal análisis, se presenta brevemente el enfoque de Amartya Sen y Martha Nussbaum como punto de partida para entender el desarrollo humano, algo que sirvió de herramienta para construir el análisis de los resultados de la investigación. Este es uno de los capítulos fundamentales para la presente tesis, ya que plantea la necesidad de las personas para ejercer su agencia y cómo los programas de transferencias monetarias deben contribuir con eso, haciendo un énfasis en las limitaciones de las TMC. Además, se plantea a la renta como un determinante de su desarrollo que es vulnerable tanto por factores externos como inherentes a su condición.

La RBU es un elemento importante en la presentación de la presente tesis, como política relativamente opuesta a las TMC de apoyo al ingreso. Debido a sus ventajas y universalidad en la implementación, se le considera como una base de análisis para construir políticas públicas, como las transferencias monetarias sin condiciones orientadas a construir condiciones para una futura aplicación de la RBU. El capítulo cinco se centra en esta propuesta teórica, planteándola como una opción para fortalecer los sistemas de protección social y que, así, se contribuya a la disminución de la pobreza y al desarrollo humano de largo plazo; haciendo una revisión breve de la situación de Guatemala se da pie para avanzar al siguiente capítulo que aborda el análisis de los resultados de la investigación.

El último capítulo plantea el uso dado a las transferencias monetarias no condicionadas (TMNC) como programas de apoyo durante la crisis, haciendo un énfasis en cómo se emplearon en Guatemala. Posteriormente, utilizando el listado de capacidades del enfoque de Martha Nussbaum, se analiza la contribución de las TMNC al desarrollo humano utilizando los resultados de la encuesta virtual realizada, colocando a las personas en el centro del desarrollo de este tipo de políticas públicas

para terminar el capítulo planteando como las TMNC pueden allanar el camino hacia una RBU temporal, como propuesta a la recuperación ante los efectos de la crisis de la pandemia.

AGRADECIMIENTOS

A Dios

Como persona creyente en la obra de Cristo en la cruz y su evangelio, reconozco que no hay nada que en mi capacidad humana lograría sino fuera por la sabiduría que Él me permite, por lo tanto, mi agradecimiento es primero con Dios que me da la vida y abre puertas para oportunidades de desarrollo profesional. Gracias por tanta gracia.

A mi familia

El apoyo incondicional de mi esposa y mi familia han sido un pilar y motor en este trayecto académico, en medio de una pandemia que nos complicó el modus vivendi, siempre estuvieron para alentarme e inclusive en medio de una ampliación del núcleo familiar con un nuevo integrante, siempre hubo un abrazo y un beso de ánimo para continuar. Gracias infinitas a mi pequeño equipo de cuatro.

A mi asesor

El proceso de desarrollo de esta tesis ha sido cuesta arriba, partiendo de las complicaciones que la pandemia trajo consigo y otros compromisos laborales, la paciencia y apoyo de Facundo fueron claves, puedo decir que ha sido un proceso para afianzar los conocimientos sobre el desarrollo humano adquiridos durante la maestría, con la experiencia y acompañamiento recibido, ha sido más tangible y palpable ver en la práctica cómo aplicar esos conocimientos. Gracias por la persona que sos y tu disponibilidad de sumar a la carrera de otros.

A la FLACSO y la OEA

Las facilidades de la FLACSO en el proceso fueron fundamentales, el tener una oportunidad virtual para participar en una maestría con peso regional ha sido un gran aporte a mi carrera profesional, que de otro modo no habría podido ser. Además, la oportunidad de la OEA para poder recibir media beca y costear parte de la maestría fue determinante para poder participar, sin ese apoyo no hubiese sido posible. De lo más profundo de mi corazón, muchas gracias.

CAPÍTULO I

Presentación del problema de investigación

1.1 Definición del problema

El Gobierno actual de Guatemala había definido el programa “Bono Social” dentro de su plan de los cuatro años que duraría su gestión (2020 – 2024) y que operaría como una Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) con un presupuesto de más de 72 millones de Quetzales (US\$ 9 millones). Sin embargo, la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 (Coronavirus) limitó su implementación, como medida de mitigación a los efectos provocados por la crisis, se otorgó un beneficio Transferencia Monetaria No Condicionada (TMNC), denominado “Bono Familia” como un paliativo a las afectaciones derivadas de las diferentes restricciones impuestas por el Gobierno durante los meses de Marzo a Diciembre de 2020. El programa efectuó tres entregas, realizando transferencias a las familias que cumplían los criterios establecidos, de los cuales no se cuenta con suficiente información pública. Se conoce que el programa tuvo pausas en cada una de sus entregas y el monto de la transferencia se fue reduciendo también, aparentemente, por solicitudes de cambio de criterios para su entrega por parte del Organismo Legislativo que fueran de acuerdo la disponibilidad de presupuesto.

Dadas las circunstancias y los efectos evidentes en el corto plazo en la salud, economía y educación en medio de la crisis de COVID-19, sería necesario hacer un replanteamiento del programa Bono Social u otros similares, y los efectos que el mismo busca en el largo plazo o bien considerar cambios significativos en su estructura e implementación, tomando en cuenta las lecciones aprendidas durante la implementación del Bono Familia y las evidencias que existen sobre otros programas TMNC implementados en contextos parecidos. Por lo anterior, es importante tener una referencia de los efectos de los programas TMNC en personas y hogares que se encuentran en condiciones de pobreza y pobreza extrema, o que han sido afectados por crisis humanitarias, tomando en cuenta que serán quiénes necesitarán mayor apoyo. El no contar con el apoyo podría limitar a las personas en su acceso a una alimentación adecuada, servicios de salud y educación, debido a la falta de ingresos.

Si bien se están terminando las mediciones del PIB en Guatemala, para el segundo y tercer trimestre de 2020 se estimaba una caída del PIB del -9.6 y -1.8 interanual, respectivamente (según datos del Banco de Guatemala). En el peor escenario se preveía una pérdida de más de 375 mil empleos formales, según el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) (2020:sp). Tomando en cuenta que el empleo informal asciende a casi un 70% de la población ocupada, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) (2017:30), los efectos serían mayores en la población que depende de la informalidad para su subsistencia.

Con respecto a la delimitación geográfica del problema, las áreas urbanas, en especial la Ciudad de Guatemala, concentran los servicios públicos (salud, educación, protección social, etc.) a los que las personas pueden tener acceso, por lo que centrarse en ese contexto permitiría conocer mejor cuál pudiera ser el impacto de las TMNC si los beneficiarios tienen acceso inmediato a servicios públicos y sociales.

El panorama anterior evidencia la vulnerabilidad de las personas afectadas directamente por el COVID-19, en particular, aquellos hogares en condiciones de pobreza y pobreza extrema, que dependen de los ingresos que generan a través de la economía informal y que además sufrieron de cerca el contagio de la enfermedad (relación de consanguinidad en primero y segundo grado). La ejecución del Bono Social se proyectó hacia la ruralidad, lo que limitaba el acceso a personas que viven en las urbes, específicamente la Ciudad de Guatemala. La pobreza, a nivel país, se estimaba en un 59.3% (INE 2015:3) con una tendencia creciente, datos previos a la pandemia, situación que probablemente empeoró después de casi un año de haberse dado el primer caso de contagio por COVID-19 (momento en que inició la presente investigación), según estimaciones de la CEPAL, un 6.7% para la región de América Latina (2020:29).

Un apoyo financiero a través de TMNC que sea constante, o al menos prolongada, y considere a personas afectadas directamente por la crisis generada por el COVID-19 permitirá garantizar contrarrestar sus efectos en la población afectada; la eliminación de los condicionantes permitiría a las personas beneficiadas decidir sobre en qué priorizar su beneficio (por ejemplo, salud, alimentación, capital de trabajo o pago

de servicios) y le dará un enfoque de derechos al programa. Esta característica marcaría una profunda diferencia ya que, por ejemplo, el programa Bono Familia se estableció meramente como un programa de respuesta ante una crisis, sin preocuparse por su estabilidad o por los efectos extraeconómicos de la transferencia (el acceso de niños y niñas a la educación y a la nutrición, por ejemplo).

Es importante sugerir un planteamiento adecuado para la implementación un programa de transferencias condicionadas o TMC como el de “Bono Social”, que inicialmente no se había definido para mitigar los impactos de una crisis como la que produjo el COVID-19. Dada esta necesidad es importante analizar y reformular un nuevo programa como seguimiento al Bono Familia, ya que de lo contrario, los efectos provocados podrían prolongarse en el largo plazo, y que de hecho ya se percibe, además de ser influidos por otros factores macroeconómicos causados por las situaciones sociales en el mundo como la guerra entre Rusia y Ucrania.

1.2 Objetivos de la investigación

Se consideró un objetivo general y cuatro específicos para la presente investigación. En su conjunto, permitirían indagar más a profundidad cómo las TMNC pueden ser un instrumento viable para contrarrestar los efectos de la crisis, identificando sus ventajas por sobre las TMC; su impacto sobre la salud, nutrición y educación.

Tales objetivos son los siguientes:

1.2.1 Objetivo general

- I. Analizar el uso de transferencias monetarias no condicionadas como instrumento para minimizar las afectaciones provocadas por la crisis de contagio de COVID-19 en la Ciudad de Guatemala.

1.2.2 Objetivos específicos

- I. Identificar las ventajas del uso de transferencias monetarias no condicionadas para la reducción de índice de pobreza y pobreza extrema en la región de América Latina y el Caribe.

- II. Mapear los principales resultados de avances en los índices de salud, nutrición y educación como efecto del uso de transferencias monetarias no condicionadas.
- III. Definir las principales afectaciones que sufrirá la población en el Departamento de Guatemala debido a la crisis por contagio de COVID-19.
- IV. Producir recomendaciones para el uso de transferencias monetarias no condicionadas en el proceso de recuperación post-COVID-19 para la Ciudad de Guatemala.

CAPÍTULO II

Consideraciones metodológicas

2.1 Tipo de investigación:

Se desarrolló una investigación cualitativa, que busca generar una perspectiva y panorama de los efectos positivos que tendrían el uso de un programa de transferencias monetarias no condicionadas (TMNC) y permita hacer un análisis comparativo frente a los resultados generados por este tipo de programas en otros contextos. Se buscó focalizar en las consideraciones de personas que fueron afectadas directa o indirectamente por el COVID-19 para tener una comprensión de cómo se percibieron tales impactos desde su propia perspectiva, qué efectos tuvo el Bono Familia y cuáles podría tener un programa de TMNC de mayor largo alcance. También se desarrolló una investigación interpretativa ya no sólo se recopiló información sobre el uso de las TMNC, sino también se las analizó como instrumentos para contrarrestar los efectos económicos generados por el COVID-19 en la Ciudad de Guatemala. Dada la amplia literatura sobre programas TMC y TMNC en la región, se consideraron también los resultados de diferentes programas, lo cual permitió recolectar elementos sustantivos de los diferentes programas implementados .

2.2 Metodología, técnicas e instrumentos

2.2.1 Metodología:

A través del método interpretativo, se recopiló información y resultados de programas de TMNC que permitieron analizar cómo podría estructurarse mejor un programa que contribuya a contrarrestar los efectos del COVID-19. Se utilizaron las siguientes herramientas:

- a) **Revisión del estado de la literatura y análisis documental:** se reunieron diferentes datos secundarios que fueron utilizados para realizar un análisis del contenido, interno y cualitativo, es decir, que sirvió de apoyo para el cumplimiento de los objetivos de la investigación. Se hizo una búsqueda de informes y estudios de diferentes organizaciones de desarrollo con presencia en la región de América Latina y el Caribe, como por ejemplo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Comisión Económica para América Latina

y el Caribe (CEPAL) y Banco Mundial (BM); además de resultados de programas previos implementados en Guatemala y en otros contextos globales de crisis, que permitieron conocer información relevante para el análisis.

- b) **Encuesta:** según Marradi, Archendi y Piovani (2007) el principal atractivo de esta técnica reside en su potencial predictivo, al permitir el registro de alguna propiedad de una población estudiada, con un margen de error muestral calculable, a partir del análisis de un fragmento de ella. Se recolectó información sobre percepciones, actitudes, creencias y opiniones de las personas, lo que contribuyó a tener una perspectiva sobre un posible beneficiario de los programas de TMNC. Se realizó de forma auto-administrada sin participación del encuestador, por razones epidemiológicas, a través de un cuestionario en línea que fue compartido por diversos medios, por ejemplo, correo electrónico, redes sociales o aplicaciones de mensajería.

Se elaboró un solo cuestionario. Se calculó una muestra de acuerdo con el número de casos activos y la densidad poblacional de la Ciudad de Guatemala. Los casos activos en el departamento de Guatemala, al 8 de julio de 2020, eran 17,419; la población total de la misma área era de 3,015,081 habitantes, por lo que la tasa de contagio era de 0.58%; si se aplicaba ese porcentaje a la cantidad de habitantes de la Ciudad de Guatemala (municipio), 923,392 en total, se estimada una afectación a 5,356 personas. Utilizando el muestreo aleatorio simple con un 99% de confianza y un error de 10, el tamaño de la muestra debió ser de 165 para esa población. La encuesta estuvo abierta de marzo a noviembre del año 2021, logrando obtener un total de 176 respuestas. Se ampliará al respecto en el capítulo V.

CAPITULO III

El estado de la cuestión

3.1 Transferencias monetarias condicionadas (TMC) en América Latina

Algunos han preferido llamarles Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) puesto que tienen una vinculación con políticas públicas que buscan, prioritariamente, la reducción de los índices de pobreza en el corto plazo, además de mejorar las capacidades humanas en el largo plazo, enfocándose en la educación y la salud principalmente. Su modelo se basa en la transferencia de efectivo hacia la población que cumpla los criterios definidos, mismos que son establecidos por quienes han desarrollado el programa, que a su vez deberán cumplir con una serie de requisitos o corresponsabilidades para recibir el beneficio y mantenerse dentro del programa. A estos últimos también se les conoce como condicionalidades, que pueden ser consideradas, por un lado, como mecanismos para potenciar el impacto, y por otro lado, como factores que pueden restringir el acceso a personas que por diferentes circunstancias propias o externas no pudieran cumplirlas, lo que a su vez podrían de alguna manera limitar el impacto que se desea alcanzar.

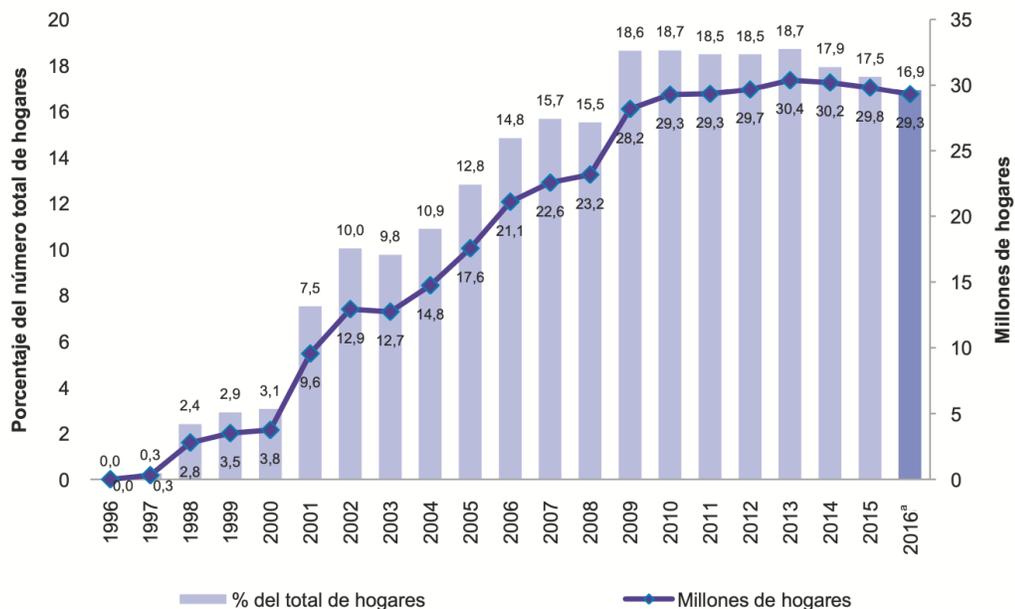
Según el Banco Mundial en uno de sus informes sobre las TMC, existe evidencia de su efectividad en mejorar la calidad de vida de las personas que viven en condiciones de pobreza; también comentan que no existe suficiente evidencia para asegurar que las personas reducen su participación en el mercado laboral, uno de las principales objeciones hacia los TMC. Otro punto interesante que mencionan es que han servido como herramienta para reformar o redirección subsidios y mejorar las redes de protección social (2009:2), esto también es reforzado por la CEPAL, considerando que una de sus principales contribuciones ha sido precisamente, la reorientación de la protección social hacia la infancia y su desarrollo humano (2017:9).

Además, en el mismo informe del Banco Mundial, se menciona que estos programas han incrementado el uso de servicios de salud y educación, pero, no se encuentra evidencia de su incidencia sobre los resultados finales de los índices correspondientes puesto que el crecimiento en los mismos puede ser productor de diferentes factores (2009:21).

Estos programas nacieron en América Latina. Según CEPAL, las primeras transferencias condicionadas se llevaron a cabo en algunas partes de Brasil en 1995; sin embargo, fue el programa PROGRESA de México el primero implementando a nivel nacional en 1997. Se conocen más de 30 programas activos hasta 2017 en 20 países de la región (2017:15). Con el pasar del tiempo, se dió un incremento sustantivo de los programas en términos de cobertura e inversión, principalmente a partir de los años 2002 y 2003. Llegaron a un nivel de estabilización después de 2010 y a partir de 2014 y 2015 han presentado una baja en la inversión y cobertura (2017:10). La siguiente gráfica, contenida en un informe de CEPAL, muestra un incremento de los destinatarios de las TMC desde 1996 a 2015, el cual representa un 20.9% de la población regional y que represente al menos unos 29.8 millones de hogares, equivalente al 17.5% del total regional (2017:21).

Gráfica 1

América Latina y el Caribe: Hogares que participan en PTC, 1996-2016
(En porcentajes del número total de hogares y en millones de hogares)



Fuente: Informe CEPAL: *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe, Tendencias de Cobertura e Inversión*. 2017.

Otro dato interesante contenido en el informe es que estos programas representaron el 0,33% del PIB en 2015 a nivel regional y que los países que presentaron una menor inversión fueron Belice, Guatemala, Haití y Panamá (2017:29). Dentro del período

2000-2015 se observó que, en su conjunto, los países de América Latina y el Caribe pasaron de destinar un 15.4% a un 20.7% del PIB regional, promedio ponderado, al financiamiento de las políticas públicas sociales (2017:32). Se considera que en promedio la inversión por persona ha sido entre 108 y 146 dólares anuales con una caída a 111 dólares a partir de 2015 (2017:40).

En resumen, estos programas son considerados como un avance importante en la protección social y reducción de la pobreza de la región, esto debido a que las transferencias facilitan acceso a servicios para la población en condiciones de pobreza que de otra manera no podrían participar en estos sistemas. Sin embargo, no deben considerarse como la única solución. Referente a esto, la CEPAL menciona que debe considerarse lo siguiente:

“Los PTC no reemplazan, por lo tanto, las funciones que corresponden a otros instrumentos y es en ese marco que debe analizarse su funcionamiento. Asimismo, es esencial señalar que la efectividad de estos programas depende, en gran medida, de la presencia de sólidos sistemas universales de salud y educación, así como de una economía dinámica que logre generar de manera sostenida empleos de calidad.” (2011:179)

3.2 Discusión teórica entre condicionar o no condicionar

Existen diversas posturas sobre la necesidad de condicionar las transferencias monetarias; inclusive hay quienes defienden que el hecho de hacerlo responde también a facilitar el cumplimiento de derechos económicos y sociales de los beneficiarios de los programas. Por ejemplo, de acuerdo con el Banco Mundial, se consideran dos tipos de argumentos que podrían justificar la imposición condiciones:

“Hay dos tipos de argumentos que pueden justificar la imposición de condiciones a las transferencias monetarias. El primer grupo corresponde a casos en los que se considera que la inversión privada en el capital humano de los niños es demasiado baja. El segundo corresponde a casos en los que las condiciones de economía política no se prestan para la redistribución, a menos que ésta esté ligada al “buen comportamiento” de los “pobres que la merezcan””. (2009:9)

Sin embargo, no hay suficiente fundamento para respaldar esta imposición; Levinas (2013), menciona que es importante considerarlo como un debate más amplio, desde una perspectiva de derechos, que tome a las condicionalidades más bien como un mecanismo de presión para justificar la inversión del gasto público y no como una herramienta de promoción de los propios derechos. Lo plantea de la siguiente manera:

“El punto crucial del debate es que no existe una relación causal directa entre la acumulación de capital humano por parte de la familia, el hecho de que los niños alcancen la educación primaria y completen el calendario de vacunación, y la salida de la pobreza de las familias. Además, la imposición de condicionalidades supone que los pobres desconocen los derechos universales y son incapaces de tomar decisiones racionales a largo plazo debido a las asimetrías tanto de poder como de información (Barr, 2003). Los esquemas condicionales implican, por tanto, una visión paternalista de la pobreza, al suponer que los pobres no saben gastar ni actuar “adecuadamente” y que el Estado es el encargado de obviar sus preferencias, corregirlas, hacer obligatoria la escolarización de sus hijos (que ya es una ley) o imponer el control de la salud de todos los miembros de la familia. En la práctica, las condicionalidades parecen más apropiadas para vencer la resistencia de los pobres a cumplir con sus obligaciones cívicas, en medio de la contención del gasto público.”
(2013:37)

Las TMC, centran su implementación en el hecho de que quienes se encuentran en condiciones de pobreza no tienen la capacidad para gastar adecuadamente sus ingresos, lo que de alguna manera les hace ser pobres también. Tampoco se alinean con un enfoque de derechos debido a que limitan la universalidad y promueven el paternalismo. En este sentido, es importante señalar, junto a Ruben Lo Vuolo, una crítica sustantiva como: *“...la selección arbitraria de los beneficiarios, injerencia en la vida de las personas, clientelismo político, estigmatización de los receptores, incapacidad de lograr una cobertura universal y de actuar preventivamente frente a la pobreza de ingresos, fomento de las trampas de pobreza y de la informalidad, etc.”*
(2013:7)

Dadas estas condicionalidades y que ellas no son negociadas con los beneficiarios, aplicarlas asume que las personas en condiciones de pobreza no conocen sus derechos y que, además, no son capaces de tomar decisiones razonables sobre largo plazo. Ante esto Lo Vuolo menciona que: *“Los esquemas condicionales implican, por tanto, una visión paternalista de la pobreza, al suponer que los pobres no saben gastar ni actuar “adecuadamente” y que el Estado es el encargado de obviar sus preferencias, corregirlas, hacer obligatoria la escolarización de sus hijos (que ya es una ley) o imponer el control de la salud de todos los miembros de la familia. En la práctica, las condicionalidades parecen más apropiadas para vencer la resistencia de los pobres a cumplir con sus obligaciones cívicas, en medio de la contención del gasto público. Sobre todo porque el Estado está muy lejos de ofrecer un conjunto amplio y diversificado de servicios desmercantilizados con la calidad y cantidad adecuadas.”* (2013:37).

En esta misma dirección, puede sumarse que las condicionalidades limitan la agencia de los individuos receptores de estas transferencias, ya que no pueden decidir libremente en qué gastar el dinero.

Desde esa perspectiva, las condicionalidades pueden considerarse punitivas, puesto que no consideran en su diseño la promoción de las capacidades, sino que, más bien, contribuyen a ejercer presión y control sobre los beneficiarios. Este carácter punitivo se muestra en que el incumplimiento de las condicionalidades es motivo para la exclusión del programa, sin considerar otros factores externos que podrían estar limitando a las personas, como la falta de acceso a centros escolares o de salud, debido a distancias, por ejemplo. También, en su administración, pueden usarse como elemento de coerción para propiciar el clientelismo político con el fin de ganar votos entre los grupos vulnerables de la sociedad o lugar determinado.

Otros argumentos justifican las condicionalidades debido a que el beneficio busca afectar positivamente a la niñez; sin tales condicionalidades, sería complejo garantizar que la inversión del gasto público cobre un impacto en su salud, educación y desarrollo. Respecto a esto, Lo Vuolo menciona:

“...es evidente que un programa de transferencia de ingresos dirigido a los niños debe organizarse bajo otras premisas si quiere convertirse en un pilar sólido en la difícil tarea de legitimar una RB en la región. En primer lugar, la justificación de las transferencias dirigidas a los niños no debe construirse sobre la base de entenderlos como personas "inocentes", porque esto lleva a la construcción de políticas que se basan en la idea de "riesgo" individual (moral o material), que fomentan acciones estatales paternalistas y de control social. En cambio, siguiendo los principios que inspiran una RB, el derecho de los niños a recibir una renta se deriva de su propia existencia como personas. Esta concepción del niño fue establecida en la Convención Internacional de los Derechos del Niño y los países latinoamericanos la han integrado en sus Constituciones. Este derecho no puede ser condicionado más allá de que la transferencia de ingresos sirva de estímulo y promoción para acceder a los servicios esenciales de salud y educación. Aunque el acceso a estos servicios suele ser obligatorio en base a otras normativas específicas, los propios niños y adolescentes no deben ser perjudicados si por alguna razón no cumplen con estas obligaciones.”
(2013:63)

Lo anterior trae un elemento más a la conversación, la Renta Básica, que se abordará más adelante¹. Su consideración es fundamental como punto de comparación, puesto que lo que se pone en disputa es la justificación y aceptabilidad de las condicionalidades en las transferencias monetarias. Por otro lado, es necesario tomar en cuenta que los TMC son temporales, y los condicionantes excluyen a los receptores del beneficio una vez que salen de los criterios de focalización; por tal razón, no es posible justificarlos sin tener otros programas orientados al desarrollo que continúen garantizando el acceso a los servicios y un ingreso. La CEPAL aborda otros puntos importantes, que podrían ser uno de las principales razones para considerar una forma distinta de la implementación bajo la modalidad de TMC:

“Asimismo, cabe mencionar la relación entre el costo y la efectividad de las intervenciones. Varios autores postulan que si el objetivo es únicamente transferir ingresos, la mejor alternativa es una transferencia sin condiciones, dados los costos asociados a las acciones de monitoreo y otros elementos de infraestructura

¹ Capítulo V.

institucional necesarios en un programa de transferencias condicionadas (de Janvry y Sadoulet, 2006a; Samson, 2006; Freeland, 2007). La evidencia muestra que no existe claridad respecto de los costos de estos procedimientos, especialmente de la etapa de monitoreo de condicionalidades. El estudio realizado por Caldés, Coady y Maluccio (2006) en tres países muestra que los costos conjuntos de focalización y monitoreo de las condicionalidades (sin incluir las actividades de evaluación) pueden llegar al 60% del presupuesto anual en un programa como Progresa.” (2011:127)

Otro justificante a favor de las condicionalidades es la promoción de la intersectorialidad que conllevan los TMC debido a su operación, que consideraría diversos elementos para la erradicación o disminución de la pobreza; según la CEPAL:

“Diversos autores han rescatado la capacidad que han tenido los PTC de promover acciones intersectoriales (Cecchini y Martínez, 2011; Repetto, 2009). La visión multidimensional de la pobreza utilizada por los PTC y la articulación de intervenciones en torno al ingreso y el consumo, así como sobre las capacidades humanas, conllevan la necesidad de desarrollar una mayor integración entre los distintos sectores de la política social. Así, la existencia de condicionalidades, que implican articulaciones específicas con los sectores de la salud y la educación, es un incentivo para la colaboración intersectorial (Cecchini y Martínez, 2011). Esto se ve favorecido cuando los programas cuentan con recursos propios y reglas de operación relativamente bien definidas (Repetto, 2009).” (2011:175)

Pero una vez más, no es argumento suficiente si se toman en cuenta las dificultades que existen para la conformación de redes interinstitucionales que sean funcionales y operativas, además de la complejidad de su conformación en los diferentes contextos y estructura de los Estados en América Latina.

El enfoque de Derechos se centra en las personas como agentes y no como meros beneficiarios; por tal razón, cualquier programa que busque la promoción y acceso de los mismos no debería considerar cubrir necesidades o ayudar a quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad debido a la falta de ingresos.

Según Levinas, citada anteriormente, se encuentran dos argumentos importantes para considerar como conclusiones:

- *“El problema central es que justificar los programas de TMC sobre la base de las condicionalidades choca con el hecho de que la educación, la salud, la alimentación y la seguridad son derechos de los ciudadanos (Fonseca, 2010). Imponer condicionalidades para acceder a estos "derechos" significa que son derechos temporales que dependen de los criterios de selección de los beneficiarios (por ejemplo, niños hasta una edad determinada) o que duran sólo lo que dura la dependencia de los individuos del programa (cuanto más corta, mejor). En otras palabras, los programas de TMC no garantizan derechos y acaban erosionando los principios universales y poniendo en peligro los derechos de los ciudadanos en su conjunto.” (2013:38)*
- *“La condicionalidad transforma los derechos en servicios, de modo que la exigibilidad por parte de los ciudadanos se convierte en un acceso condicionado a una transferencia de dinero. Por ello, la promoción de la autonomía ciudadana se convierte en el cumplimiento forzoso de las condiciones del programa. La condicionalidad hace relevante la pregunta "¿quién exige?". ¿Demanda el Estado a los ciudadanos o los ciudadanos al Estado?” (Lo Vuolo, 2013:75)*

3.3 Vinculación de la discusión previa con el Desarrollo Humano.

Una de las principales premisas del desarrollo humano es la libertad como medio y como fin. Todo individuo debería tener las oportunidades para ejercerla de manera que puedan crear capacidades que les permitan vivir de la manera que más valoran. Amartya Sen, en su libro *Desarrollo y Libertad* plantea lo siguiente:

“El aumento de la libertad mejora la capacidad de los individuos para ayudarse a sí mismos, así como para influir en el mundo, y estos temas son fundamentales para el proceso del desarrollo.” (1999:35)

Negar la libertad es, desde un punto de vista empírico, negar el desarrollo, porque básicamente es restringir el medio por el cual una persona podría ampliar su potencial y progresar viviendo de la manera que valore como mejor para sí mismo. Los derechos son, entonces, dentro de esta perspectiva, elementos fundamentales para alcanzar y promover la libertad. Sen lo plantea de la siguiente manera:

“El papel instrumental de la libertad se refiere a la forma en que contribuyen los diferentes tipos de derechos y oportunidades a expandir la libertad del hombre en general y, por lo tanto, a fomentar el desarrollo.” (1999:56)

Estructuralmente, los programas de TMC se justifican sobre la base de dos fines: reducción de la pobreza de ingresos a corto plazo e incremento del capital humano a largo plazo; a través de estos se busca ampliar la oportunidad de emplearse formalmente, lo que a su vez contribuiría a disminuir, e inclusive erradicar, la pobreza de ingresos. Sin embargo, es necesario considerar que la falta de renta o ingreso no es la única razón que podría afectar el desarrollo de una persona: existen diferentes factores y variables en juego que influyen directa o indirectamente y que, de hecho, la imposición de condicionalidades podría, inclusive, perjudicar el logro de los fines propuestos. Una vez más retomando las palabras de Sen, mantener este enfoque no contribuiría realmente en un cambio y transición de largo plazo.

“Los debates sobre la política económica y social se han distorsionado, de hecho, a causa del excesivo énfasis en la pobreza de renta y en la desigualdad de la renta y de la consiguiente despreocupación por privaciones que están relacionadas con otras variables, como el paro, la falta de salud, la falta de educación y la exclusión social.” (1999:137)

Después de más de 20 años desde que la TMC se convirtieron en programas emblemáticos, utilizados por los gobiernos como instrumentos para la reducción de la pobreza, pareciera que aún no hay evidencia de que realmente jueguen un rol importante en el desarrollo humano; sus efectos en el mediano plazo han sobresalido, pero no así los de largo plazo. Por ejemplo, según la CEPAL, las evaluaciones sobre los efectos de las TMC han mejorado el acceso a las escuelas y servicios de salud,

pero no hay información o evidencia que permita mostrar su impacto en el aprendizaje y estado de salud o nutrición (2011:118).

Considerar que las TMC pueden lograr un impacto de largo plazo no es precisamente una de las determinantes en el desarrollo de este tipo de programas; estas políticas pueden jugar un rol importante si su estructura es orientada bajo un enfoque de derechos, lo que llevaría probablemente a quitar las condicionalidades de la ecuación. Sin embargo, la fórmula correcta podría surgir al considerarlos solamente un elemento más dentro de un sistema de protección social que garantice su constancia y el acceso a otros servicios. La CEPAL lo presenta de la siguiente manera:

“...es preciso considerar a los PTC en el conjunto más amplio de la política social de cada país y, muy particularmente, dentro de un cúmulo de acciones orientadas a cimentar las bases de un sistema de protección social inclusivo e integral, de manera de lograr efectos combinados en las capacidades humanas.” (2011:123)

Otro elemento a considerar es que las TMC son también consideradas como puentes, como un ingreso importante mientras que las familias logran encontrar una fuente de renta que se derive de un trabajo formal para regularizar sus derechos laborales. La focalización de los programas suele concentrarse en hogares que se encuentran en la línea de pobreza o por debajo de ella, en el entendido que son pobres quienes tienen un ingreso diario menor a un índice establecido por quienes tienen a su cargo la construcción de la política social y económica en los países. CEPAL muestra que son en estos índices donde se ve un impacto mayor, por ejemplo, en la brecha de la pobreza y la severidad de la pobreza (2011:126). También mencionan que existen dificultades para garantizar una inserción en el mercado laboral formal de manera sostenible por parte de quienes reciben el beneficio, en buena medida, porque la opción más pronta y accesible para generar ingresos, de las personas en condición de pobreza, es el empleo informal (2011:145).

El empleo formal en la región sigue siendo solo un sueño para muchos; las oportunidades son escasas y los requisitos extensos. Rubén Lo Vuolo, considerando las TMC como parte de las políticas que buscan fomentar la introducción al empleo formal, lo aborda de la siguiente manera:

“Las políticas activas de empleo también han sido limitadas, y en su mayoría fueron concebidas como políticas de lucha contra la pobreza más que como políticas de empleo. Los efectos de estas políticas han sido insignificantes y poco alentadores. Por lo tanto, el empleo en el sector informal y el empleo precario en general siguen fomentando la flexibilidad laboral y la fragmentación social de la región. A pesar de esta situación, prevalece la concepción de que el mercado laboral es la solución a los problemas de bienestar de la población, y de ahí la creencia de que los programas de transferencia de ingresos deben ser temporales, excepcionales y dirigidos a grupos estrechamente definidos.” (2013:52)

El factor de empleabilidad también es considerado, dentro del diseño de los programas, como un objetivo de largo plazo al buscar la transición intergeneracional de la pobreza mediante la generación y acumulación de capital humano que se deriva del acceso a la educación y por consiguiente el logro de mejores oportunidades de empleo e ingresos. No obstante, este tipo de hipótesis, según Lo Vuolo, se basa en que el mercado laboral funciona de manera casi perfecta, que los salarios son el resultado, en su mayoría, de negociaciones individuales entre el empleador y el empleado; considerando también al mercado como un espacio de intercambios individuales y no de conglomerados sociales, sin tomar en cuenta otros factores como las regulaciones salariales, redes de contratación, etc. (2013:81). Entonces, si el desarrollo humano es un proceso de largo plazo, que además fomenta la libertad, las TMC no necesariamente se alinean con ese objetivo debido a las limitaciones que implican las condicionalidades, la temporalidad de los programas y la falta de universalidad en el acceso.

Otro punto importante a considerar es el rol de la mujer y la consideración del género en estos programas; una de sus características más constantes es considerarlas como receptoras del beneficio bajo la premisa de que son mejores administradoras y están a cargo del cuidado de la familia y el hogar.

Levinas hace un análisis preciso de lo que este tipo de condicionalidades fomenta realmente:

“Las madres son los agentes del gobierno para garantizar el cumplimiento de las condiciones. Como beneficiarias nominales, son directamente responsables de los “resultados” esperados del programa; deben hacer cumplir sus normas y optimizar los escasos recursos. En otras palabras, una vez más se responsabiliza a las mujeres (Molyneux, 2006; Chant, 2007) de la gestión de la escasez. Se trata de una clara reproducción y reafirmación del papel subordinado que se impone a las mujeres dentro de la familia, perpetrando las asimetrías de género.” (2013:36)

Una de las críticas más constantes hacia los programas TMC es esa falta de equidad y enfoque de género, porque contribuyen a perpetuar los roles que por mucho tiempo han desfavorecido a las mujeres y les han impedido tener acceso a oportunidades diferentes. La CEPAL hace hincapié en que estos programas conciben a las mujeres como instrumentos y no como sujetos al designarles como las receptoras físicas del beneficio y por lo tanto responsables del cumplimiento de las condicionalidades; también resalta el hecho de que no consiguen generar servicios y políticas públicas que fomenten la autonomía respecto a la inclusión laboral femenina. Además, hace un énfasis en lo siguiente:

“Uno de los nudos críticos que enfrentan los PTC es la débil o nula consideración de estrategias de conciliación del trabajo remunerado y doméstico, así como de compensación frente a la mayor sobrecarga de trabajo doméstico que afecta a las mujeres en el proceso de cumplimiento de las corresponsabilidades —así como en el reajuste del uso del tiempo de los diversos miembros de la familia a partir de la implementación estos.” (2011:152)

Sin embargo, hay algunos puntos a favor del desarrollo humano que las TMC suman: su focalización permite llegar a familias y personas que otros programas no podrían, se considera que pueden ser puertas de entrada para que familias en condiciones de pobreza y vulnerabilidad puedan acceder a la protección social. Lamentablemente, esto se ve perjudicado por factores que restringen a los programas, en su mayoría, de lograr mantenerse en la agenda de la política económica y social en el largo plazo. CEPAL considera que la dependencia de los ciclos electorales, así como la falta de apoyo político y financiero han contribuido a aumentar la fragmentación de la política social y contribuido con su falta de efectividad (2011:155).

Otro de los factores vinculados con el desarrollo humano es la desigualdad. Por ejemplo, según cálculos de la CEPAL para 2020, se estimaba que el índice GINI ese año hubiese aumentado 5,6% en un contexto afectado por las implicaciones de la pandemia por COVID-19; sin embargo, debido a la intervención de los gobiernos a través de transferencias monetarias (no condicionadas, en su mayoría), el aumento esperado sería del 2,9% solamente (2020:29).

Con respecto a las TMC, su impacto sobre la desigualdad ha sido variado, en algunos países inclusive la redujo en un 2,7%, mientras que en otros apenas 0,1%. Según CEPAL, esto se debe a la proporción de los ingresos que las transferencias representan (2011:126).

Lo Vuolo, en el texto ya citado, considera una crítica importante que vincula lo ya comentado sobre la operación de los TMC y su vinculación con el desarrollo humano. De acuerdo con ella, este tipo de programas no necesariamente contribuyen a la reducción de la pobreza en una manera valiosa y durable, ya que por su estrategia operativa no construyen ciudadanía, cohesión social o autonomía personal (2013:81). La asociación que existe entre la participación como un derecho, y la autonomía es muy significativa, porque no se refiere a una oportunidad o beneficio, sino a un derecho pleno e inherente de los ciudadanos en participar de las decisiones que tengan que ver con aquello que les afecta directa o indirectamente. Programas como las TMC no deberían dejar de considerar esto como un factor determinante en el desarrollo de quienes son considerados como receptores de las transferencias. Sin embargo, su estructura y operación no responden a esto, y en consecuencia no promueve la libertad.

Sen presenta una crítica similar de la siguiente manera: *“El debate público y la participación social son, pues, fundamentales para la elaboración de la política económica y social en un sistema democrático. La utilización de las prerrogativas democráticas - tanto de las libertades políticas como de los derechos humanos - constituye una parte crucial del ejercicio de la propia elaboración de la política económica, aparte de los demás papeles que pueda tener. En un enfoque basado en*

la libertad, la libertad de participación no puede ser sino fundamental en el análisis de la política económica y social.” (1999:141)

3.4 Reconstrucción básica de la discusión sobre Renta Básica

La Renta Básica Universal (RBU), explicada de una manera sencilla, no es más que un ingreso que el Estado proporciona a cada ciudadano dentro de su territorio que es equivalente a una cantidad mensual que garantice que la persona tenga un ingreso mayor a una línea de pobreza establecida. El modelo de RB no hace discriminación de personas ni utiliza condicionantes para garantizar la participación de las personas.

Según el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) en uno de sus estudios: *“...la RBU está siendo discutida como una política económica y social «[...] que corta transversalmente temas cruciales: distribución del ingreso, empleo, política fiscal, seguridad social, pobreza y salarios. Es quizás la propuesta de reforma más importante desde que apareció a escena el estado de bienestar social» (Nadal, 2016: 112).” (2017:91)*

Además, menciona que: *“es un programa de relativa simplicidad administrativa; evita la estigmatización social de las personas en condiciones de pobreza y, al carecer de condiciones, no genera incentivos perversos en los beneficiarios.” (2017:94)*

La RBU, planteada sobre un principio de universalidad, desde un enfoque de derechos y con una perspectiva del desarrollo humano, cumple con las cuestiones básicas que garantizan la libertad e independencia de los receptores del beneficio para decidir cómo utilizar el ingreso recibido sin condicionantes que les restrinjan. Sin embargo, Lo Vuolo destaca algunos elementos que podrían ser considerados como barreras o retos para su implementación:

“Una de las cuestiones controversiales de la política de la Renta Básica (RB), o de la Renta Ciudadana (IC), es su objetivo declarado de distribuir una renta estable e incondicional a todas las personas independientemente de su estatus o posición en el mercado laboral. Esto la convierte en una política capaz de mitigar la contradictoria doble función que el sistema capitalista impone a la relación salarial: resolver simultáneamente y a través de un único mecanismo tanto los retos de la asignación

de puestos de trabajo como los de la distribución de la renta entre la población activa (y a partir de ahí entre toda la población).” (2013:51)

La diferencia entre las TMC y la RB es significativa, desde los principios que definen cada programa hasta su forma de operar. Además, la RB tienen un trasfondo filosófico profundo con relación a la distribución de la renta en un sistema capitalista, sin que ello interfiera con su funcionamiento o deje de contribuir al funcionamiento del propio sistema.

Lo Vuolo menciona, en relación a la forma de operar de ambos programas, que la RB es opuesta a las normas de funcionamiento como la focalización, condicionalidad, temporalidad y desintegración de subsidios e impuestos debido a su consideración distinta de la cuestión social y los derechos sociales: *“La cuestión social se considera un problema derivado de la forma en que se organizan los mecanismos de distribución de la renta y el empleo en las sociedades capitalistas, mientras que los derechos sociales se consideran derechos individuales de las personas con igualdad de derechos para existir de forma autónoma.” (2013:61)*

Podría considerarse también que la RB tiene ventajas significativas sobre la administración pública frente a otros programas como las TMC, que complican debido a su estructura y operación. Una de esas ventajas sería la concentración de esfuerzos en la gestión de políticas públicas que priorizan el desarrollo en diversos temas como salud, educación, trabajo, justicia, etc., dado que descartan programas de asistencia social que representen altos costos de funcionamiento, clientelismo y corrupción, además de discriminar a quiénes reciben los beneficios.

Aun con ventajas demostradas, la RB no deja de tener críticas. Una de las principales es la afectación que puede tener al mercado laboral y la productividad debido a que las personas dejarían de trabajar puesto que cuentan con un ingreso fijo y constante que no requiere un esfuerzo de su parte. Estos prejuicios también son asociados a las Transferencias Monetarias No Condicionadas (TMNC), que tienen una asociación con la RB, pero que no consideran la universalidad en su implementación.

Sin embargo, existen distintos estudios que presentan el impacto significativo que pueden tener en diferentes contextos. Por ejemplo, Rutger Bregman, hace referencia a lo siguiente:

*“En su libro *Just Give Money to the Poor* (2010), los expertos de la Universidad de Manchester ofrecen numerosos ejemplos de casos en los que la entrega de dinero con pocas condiciones, o incluso sin ninguna, ha funcionado. En Namibia, las cifras de desnutrición cayeron en picado (del 42% al 10%), igual que las de absentismo escolar (del 40% a casi el 0%) y las de delincuencia (en un 42%). En Malawi, la asistencia a la escuela entre niñas y mujeres aumentó un 40%, tanto si el dinero entregado conllevaba condiciones como si no.” (2016:29)*

La RB puede presentarse como la solución a problemas preponderantes en las sociedades de América Latina. Por ejemplo, según Lo Vuolo, uno de ellos es la contradicción que existe en un mercado de trabajo que a través de un solo mecanismo tiene que conciliar paralelamente la asignación de puestos de trabajo formal y la distribución de ingresos (2013:62). Por tal razón, considerando el contexto de una crisis de trabajo formal y de salarios, combinado con altos índices de desempleo, la RB se vuelve una solución relevante al responder a estos retos de una forma sustantiva. Respecto a sus costos de operación, que podría ser considerado como otra crítica importante, Bregman plantea lo siguiente: *“Analicemos los números. Erradicar la pobreza en Estados Unidos costaría sólo 175 mil millones de dólares, es decir, menos del 1% del PIB. Esto equivale aproximadamente a una cuarta parte del gasto militar del país. Ganar la guerra contra la pobreza sería una ganga en comparación con las guerras en Afganistán e Irak, cuyo coste estimó un estudio de Harvard en la asombrosa cifra de entre 4 y 6 billones de dólares. De hecho, todos los países desarrollados del mundo disponen desde hace años de los medios necesarios para acabar con la pobreza.” (2016:38)*

El anterior es un ejemplo práctico de lo que significaría mantener un programa de RBU. Se considera que la mayoría de los países de alta renta cuentan con los recursos suficientes para garantizar su operación. Sin embargo, la cuestión filosófica y el debate político interfiere con su implementación. Considerando esto, Bregman concluye:

“Un sistema de renta básica sería una solución mejor. En términos de redistribución, cumpliría las exigencias de justicia que pide la izquierda; en lo que respecta al régimen de interferencia y humillación, satisfaría a la derecha porque supondría una intervención gubernamental más limitada que nunca.” (2016:39)

Existen ejemplos a escala que han mostrado resultados interesantes y significativos que podrían responder coherentemente a las diferentes críticas que reciben la RB como una alternativa de política pública de lucha contra la pobreza y garantía del desarrollo humano. El ICEFI, cita un caso interesante:

“En Cantabria, España, un estudio sobre el impacto de una versión de RBU, de 2011 a 2015, concluye que «[...] la renta social básica, además de contribuir a mejorar el bienestar social de la ciudadanía, tiene efectos positivos en la economía regional y por tanto puede considerarse una inversión y no un gasto a fondo perdido» (Cobo et al., 2015: 2). El estudio revela que el programa de RBU tuvo un retorno económico de €1.46 por cada euro invertido, regresando €0.82 a la economía de esta región, y €0.64 a otras economías. Asimismo, arroja resultados importantes por el aumento de la demanda, el empleo y los salarios, de manera que las ramas económicas más beneficiadas en Cantabria fueron las actividades inmobiliarias, la industria manufacturera y el comercio.” (2017:99)

De esta forma, la RBU no es un programa que podríamos descartar por el simple hecho de estar en desacuerdo con dar dinero sin restricciones o condicionalidades; sería necesario mucho más que eso para continuar reproduciendo políticas públicas como las TMC que no han demostrado impacto significativo y que resultan subóptimas en su contribución al desarrollo humano en el largo plazo en la región de América Latina.

CAPÍTULO IV

Consideraciones teóricas

4.1 Desarrollo humano y transferencias monetarias, ¿Existe alguna conexión favorable?

Previamente se ha mencionada la contribución de las TMC y las TMNC al desarrollo humano, por lo que se considera necesario poder desarrollar más sobre la relación que existe entre este tipo de programas con este tema. Para iniciar, se plantea un abordaje breve sobre el enfoque de las capacidades desde la perspectiva de Amartya Sen y Martha Nussbaum, que también son puntos medulares en el desarrollo de la presente tesis.

Posteriormente, se plantea el vínculo de la renta con el desarrollo humano como un instrumento para la creación de capacidades para garantizar el acceso a derechos esenciales para la supervivencia de las personas. Por último, se vincula a las transferencias monetarias como facilitadoras del acceso a la renta y generación de libertades, considerando algunas de sus limitaciones cuando se incluyen condicionalidades.

4.1.1 Desarrollo, libertad y agencia

Es importante poder tomar en cuenta los retos al desarrollo humano cuando no se cuenta con los suficientes recursos para facilitar el ejercicio real de las libertades de las personas; la agencia, por ejemplo, suele ser un ejercicio que se considera solamente cuando otras necesidades han sido cubiertas. En una situación dada, una persona que debe buscar su sustento diario generando un ingreso que le ayude a adquirir los alimentos o pagar los bienes y servicios que necesita suplir en el corto plazo no tendrá la posibilidad de ejercer la agencia y difícilmente consideraría involucrarse en procesos o espacios de participación ciudadana. Amartya Sen (1999) presentó un concepto de desarrollo humano como generador de libertades y su relación con la agencia que un individuo logre tener a lo largo de su vida, entendiéndola como la oportunidad de una persona de tener voz y voto dentro de una sociedad. Sen resalta que, cada individuo depende de oportunidades que le permitan

conseguir libertades que le faciliten crearse a sí mismo capacidades que les garanticen su libertad e independencia.

Desde su enfoque de las capacidades, la agencia juega un papel preponderante, puesto que representa la habilidad de cada persona para participar activamente en la generación de propuestas y toma de decisiones en los asuntos que le afectan y facilitan su desarrollo. Es decir, si cada individuo cuenta con las oportunidades para aportar y decidir sobre sus asuntos sería, entonces, agente de su propio desarrollo y no solo un receptor inactivo de programas y beneficios ideados desde la burocracia e institucionalidad de un gobierno.

Sen lo resume de la siguiente manera *“Los fines y los medios del desarrollo obligan a colocar la perspectiva de la libertad en el centro del escenario. En este enfoque, los individuos han de verse como seres que participan activamente – si de les da la oportunidad – en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo.”* (1999:75)

De esta forma, la libertad tiene un doble rol; por un lado, será determinante en lo que una sociedad y las personas que la componen puedan lograr para garantizarse a sí mismas y a futuras generaciones condiciones aptas y adecuadas para vivir; por el otro lado, será garantía hacia oportunidades que sustenten una vida digna. No tenerla o estar privado de ella puede representar, para un individuo, falta de acceso a cuestiones básicas como alimentación, servicios de salud, vivienda digna y acceso a agua potable, por ejemplo.

Desde inicios de los 90, la instauración del Índice de Desarrollo Humano – IDH – por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – y los informes realizados hasta la fecha han permitido tener un fundamento teórico y científico para analizar mejor las diferentes variables y factores que contribuyen o afectan directamente en el desarrollo de las personas. Para efectos del presente planteamiento, se considerará lo abordado en el Informe del año 2014 que se titula “Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia”. Así, se pretende considerar algunos aspectos relevantes abordados en este informe dado el contexto actual, donde la pandemia ha exacerbado la vulnerabilidad y evidenciado

la necesidad de construir resiliencia en las actuales circunstancias. Se pretende, entonces, presentar una solución ante los efectos negativos sobre el desarrollo humano causados por la pandemia de COVID-19.

4.1.2 El enfoque de Nussbaum

El enfoque de las capacidades considera a la injusticia y desigualdad sociales, principalmente las fallas o exclusión de capacidades que se derivan de la discriminación o marginación, para tener un punto de apoyo y objetar para que el Estado proporcione una garantía que facilite mejorar la calidad de vida que las personas valoran. Nussbaum alinea su enfoque con la perspectiva de Sen, considerando su interés en concentrar el debate sobre el desarrollo en la evaluación de la calidad de vida, y no necesariamente en otros factores ajenos a la dignidad del ser humano.

De acuerdo con la autora, cada persona debe ser vista como un fin en sí misma; propone claramente el concepto de justicia social básica inherente en la dignidad de las personas y, por lo tanto, considera que las oportunidades o libertades sustanciales para cada quién se razonan a partir de esa idea. A diferencia de Sen, quien no llega a ofrecer una lista de capacidades esenciales, sí las propondrá Nussbaum (2011:401).

Además, este enfoque presenta el concepto de capacidades combinadas, definidas así: *“la suma de las capacidades internas y las condiciones sociales/políticas/económicas en las que puede elegirse realmente el funcionamiento de aquellas”* (2011:444). *Tales capacidades* permiten a cada individuo crearse libertades que posteriormente le ayuden a tener diferentes alternativas para decidir de manera individual aquello que valora para vivir dignamente. Según ella, al usar el concepto de “capacidad” en relación con el derecho normativo y las políticas públicas será necesario en algún momento priorizar algunas capacidades por sobre otras (2011:540), lo que sustenta el conformar una lista de aquellas que sean esenciales para una vida humanamente digna, es por esta razón que considera diez capacidades centrales que le garantizarían a cada persona poder estar por encima de un umbral suficientemente amplio. Además, resalta que una política pública adecuada respeta la razón práctica del individuo para poder elegir libremente y planificar su propia vida

(2011:739). Este listado no pretende resolver comprehensivamente los problemas distributivos, sino más bien propone ese mínimo social que debería ser considerado:

1. Vida
2. Salud Física
3. Integridad física
4. Sentidos, imaginación y pensamiento
5. Emociones
6. Razón práctica
7. Afiliación
8. Otras especies
9. Juego
10. Control sobre el propio entorno

En el análisis de los resultados de este estudio se utilizará el enfoque de las capacidades de Martha Nussbaum, considerando la premisa de que contar con un listado de capacidades mínimas no es definitivo, sino que se comprende como un marco teórico para aproximarse a una evaluación de la calidad de vida y a la teorización sobre la justicia social básica (2011:381).

4.1.3 La renta como instrumento de libertad

Es cierto que el desarrollo humano no considera que la renta sea un fin en sí mismo ni que pueda ser considerada una variable determinante de la calidad de vida (Sen, 1999). Sin embargo, no es posible desentenderse de cómo el contar con mayores ingresos contribuye al bienestar de las personas. Sin duda, no puede plantearse que la renta sea una medida adecuada para evaluar el desarrollo humano; pero sí puede pensarse en cómo ella puede contribuir a generarlo desde el acceso que garantiza a diferentes medios que generan capacidades y promueven libertades. Sen expresa que las rentas son medios valiosos que pueden tener diferentes usos y que pueden ofrecerles a los individuos mayores oportunidades para llevar adelante el tipo de vida que tienen razones para valorar; puesto de otra forma, el valor de la renta depende de las libertades fundamentales que ayuda a conseguir (1999:30).

Es importante, según Sen, considerar que el no contar con algunas capacidades fundamentales como una nutrición adecuada, lectoescritura y acceso a controles de

salud de primera infancia puede repercutir directamente en la vida de las personas y familias con efectos de largo plazo (1999:37). Considerando lo anterior, la renta es entonces, un medio indispensable para asegurarse el acceso a los medios para generar esas capacidades en contextos que han sido fuertemente afectados por la pandemia de COVID-19. Según la CEPAL, en 2019 30.5% de la población en la región de América Latina se encontraba en situación de pobreza por ingresos (2020:51), aun cuando se veía un panorama favorable con una disminución de las tasas para la mayor parte de los países, siendo el incremento de los ingresos uno de los factores preponderantes.

La crisis generada por la pandemia, según CEPAL, aumentaría esa incidencia a un 33.5% de la población, cifras que no se veían desde 2008, generando así un retroceso de 12 años aproximadamente y el pronóstico es aún peor para la pobreza extrema donde se considerarían al menos 20 años (2020:73).

Las implicaciones de este panorama al corto, mediano y largo plazo en el desarrollo humano no son claras y probablemente tomará tiempo generar estudios y datos suficientes para saberlo. Sin embargo, es evidente que afectará directamente a quienes dependen de sus ingresos como renta principal para generar capacidades básicas. Por tal razón, prestar atención a este factor es clave en el presente trabajo, pues permitirá considerarlo como un elemento fundamental en la generación de desarrollo humano que facilita el papel constitutivo de la libertad, generando libertades fundamentales como, por ejemplo, poder evitar privaciones como la inanición, la desnutrición, la morbilidad evitable y la mortalidad prematura, o gozar de las libertades relacionadas con la capacidad de leer, escribir y calcular, la participación política y la libertad de expresión, etc. (Sen, 1999:55)

Por otra parte, la renta y el ingreso permiten medir otras variables importantes para que una persona pueda tener una vida digna, como son la desigualdad y la distribución del ingreso. Inclusive, en el propio análisis del IDH se considera un ajuste tomando en cuenta la desigualdad que logra un acercamiento más real al contexto y situación de los países, siendo la región de América Latina y el Caribe una de las más desiguales a nivel mundial. Así, la desigualdad es otra razón clave para comprender entender por qué la renta juega un papel fundamental y debería considerarse como

uno de los principales factores a considerar cuando se busca garantizar la sostenibilidad de avances en materia de desarrollo humano.

4.1.4 La renta como factor determinante ante la vulnerabilidad

Según el PNUD, desde el punto de vista de las capacidades y de las opciones, la escasez de ingresos no es el factor exclusivo en donde se origina la vulnerabilidad, sino que es importante considerar la relación entre vulnerabilidad humana, diferencias personales, diversidad ambiental, variaciones sociales, perspectivas relacionales y distribución de los recursos en los hogares. Es decir, que lo que define qué tan vulnerable puede ser un individuo dependerá de factores como su edad, género, función social, ubicación, contexto epidemiológico y otras variaciones sobre las que apenas hay control, si acaso ninguno. (PNUD,2014:27)

De forma similar, el enfoque de Desarrollo Humano considera que las capacidades representan las opciones de un individuo; lo que una persona puede hacer o llegar a ser afectará directamente su desarrollo humano. Según Sen, cuando existe una privación de capacidades elementales, existen daños importantes hacia el desarrollo como una mortalidad prematura, grado significativo de desnutrición o un elevado nivel de analfabetismo y una fundamental pérdida de libertades (1999:37). Entonces, es posible considerar que la vulnerabilidad de una persona es esencialmente una falta de capacidades básicas.

Actualmente se ha observado que los efectos de la pandemia han aumentado la vulnerabilidad de las personas de diversas maneras, siendo una de las más significativas la pérdida de sus ingresos por la paralización de diversos sectores de la economía. Por lo tanto, la vulnerabilidad podría ser un factor que afecte su agencia y limite su desarrollo cuando sea víctima de las afectaciones ocasionadas por amenazas externas que le golpeen directamente al bienestar propio y de su familia al privarle de generar capacidades elementales.

De tal manera, la pobreza de rentas/ingresos y la vulnerabilidad mantienen una relación directa, puesto que se intensifican mutuamente. Por ejemplo, una persona puede ser considerada como vulnerable al tener ingresos informales levemente arriba de la línea de pobreza; su vulnerabilidad estriba en que cualquier eventualidad

(natural, epidemiológica, económica, etc.) podría afectarle directamente reduciendo o inclusive provocando una pérdida total de sus ingresos. En otras condiciones, una persona rica en ingresos podría también ser vulnerable por otros factores como su edad, género, etc.; sin embargo, la diversidad y estabilidad de sus rentas y activos le permitirá mantener su estatus sin tener que sacrificar su bienestar optando a conductas nocivas a su desarrollo, como podría suceder a una persona que depende del trabajo informal.

Aun cuando las condiciones y el contexto pueden variar a lo largo del curso de la vida de los individuos, los pobres estarán limitados por la carencia de capacidades adecuadas para lograr ampliar sus libertades manteniéndoles vulnerables en todo momento.

Cabe resaltar que, si el desarrollo humano se trata de ampliar libertades y capacidades, la vulnerabilidad debe concebirse como la limitación de algunas de las capacidades más importantes, llámense salud, educación, protección social, etc. En la actualidad, el 76% de la población en América Latina pertenece a los estratos de ingresos bajos y bajos-medios y que, además, no cuentan con ahorros para enfrentar cualquier crisis derivada de factores externos y sus efectos, como la pandemia por COVID-19 (CEPAL,2020:64). A este 76% de la población se le considera en alto grado de vulnerabilidad, por lo que cualquier variación de sus ingresos podría automáticamente colocarles bajo la línea de pobreza. Si una persona no puede asegurar una renta constante, una situación común en una región de altos índices de trabajo informal, estará expuesta a vivir de manera precaria con afectaciones sustantivas en su desarrollo y el de sus dependientes o familiares, si son cabeza de hogar.

4.1.5 Transferencias monetarias como garantía de renta

En la región de América Latina y el Caribe uno de los esfuerzos que, supuestamente, contribuiría a la reducción de la vulnerabilidad serían las transferencias monetarias. Específicamente, se orientan a familias en condiciones de vulnerabilidad y pobreza que deben cumplir con los requerimientos o condicionalidades para continuar en el programa y recibir el beneficio.

En otras palabras, transfieren una renta mínima para que las familias puedan mejorar sus capacidades humanas. Anteriormente² se planteó en detalle en qué consisten y cómo se estructuran.

Uno de los principales objetivos que buscaron en sus inicios las transferencias monetarias condicionadas (TMC) fue la erradicación de la pobreza y el hambre; con su estrategia de focalización ínsita, los gobiernos buscaron atender a personas que se encuentran en estas condiciones de carencia de ingresos y falta de acceso a alimentos, y también cumplir parte de los objetivos de los Objetivos del Milenio. Oscar Garza y Viviana Ramírez plantean que, en América Latina, su auge se debió a su asociación con las crisis de los años 80s y la transición que existió del modelo de sustitución de importaciones hacia el modelo neoliberal, que derivaron en un incremento de la pobreza y la vulnerabilidad, presentando a las TMC como una alternativa para atender esa problemática (2018:2). Según el Banco Mundial, las TMC han mejorado la calidad de vida de los pobres, puesto que se han focalizado hacia los hogares pobres, que a su vez han aumentado los niveles de consumo y reducido la pobreza (2009:2).

Considerando lo anterior podemos decir que, las TMC fueron un instrumento utilizado inicialmente para garantizar a las personas acceso a una renta o ingreso que de otro modo no podían tener debido a su vulnerabilidad y los efectos de circunstancias externas provocadas por factores macroeconómicos, que en circunstancias dadas se convierten en una garantía para el acceso a capacidades básicas para generar libertades esenciales. Las TMC entonces, sirvieron para asegurar un grado de desarrollo y acceso para quiénes se beneficiaron de estos programas permitiéndoles reducir su grado de vulnerabilidad.

4.1.6 Transferencias monetarias y la generación de libertades

Siguiendo con el planteamiento de Sen sobre el desarrollo y la libertad, es posible considerar, desde un punto de vista empírico, que la vinculación de la desigualdad de la renta y de otros factores relevantes (como la edad, género, discapacidad) puede parecer, a primera vista, distante y contingente para el desarrollo humano.

² Véase capítulo III.

Esto ocurriría si no se toman en cuenta los diversos factores sociales y estructurales, que no pueden reducirse a la renta solamente, y que afectan directamente a esas desigualdades de las ventajas individuales y las libertades fundamentales que un individuo podría tener o carecer debido a estos factores (1999:138).

En la realidad de América Latina y el Caribe, otras políticas públicas podrían contribuir a esas libertades fundamentales; sin embargo, en la región las transferencias monetarias (condicionadas o no) han jugado un papel fundamental al garantizar una renta que facilita el acceso a estas.

Las personas pueden formar sus capacidades durante su ciclo de vida, pero, dependerá de algunas características qué tan bien o mal puedan desarrollarlas. Por ejemplo, cualquier inversión en los primeros 5 años de vida de las niñas y niños puede determinar su desarrollo en las subsiguientes etapas de vida; la forma en que se interrelacionan con otros factores ecológicos como la interacción con su entorno, comunidad y sociedad es también un factor determinante que facilitará o restringirá la generación de capacidades diversas como la generación de redes de apoyo o generación de oportunidades laborales. Otra característica son los efectos de corto plazo que pueden tener los eventos y/o situaciones de crisis, que podrían inclusive afectarles de manera permanente. Por ejemplo, la situación actual de pandemia causó una pérdida de empleos e ingresos en hogares con niñas y niños que ya no pudieron continuar estudiando debido a que debieron trabajar o no pudieron continuar financiando sus estudios.

Otro de los factores que puede influir fuertemente sobre ese desarrollo de capacidades es la condición laboral de los individuos. En el caso del empleo informal, los trabajadores tienen en promedio menores ingresos que quienes tienen un empleo formal; según datos del PNUD, este grupo puede representar incluso más del 40% del empleo total en algunos países de baja y mediana renta (2014:75). Por esa razón, sus posibilidades de enfrentar circunstancias desfavorables se ven afectadas directamente al no contar con un sistema de apoyo (protección social) ni con los ingresos adecuados para responder a sus necesidades; carecen de acceso a otras oportunidades que les permitan contar con ingresos con que responder en el corto plazo ante esas circunstancias, como ahorros, créditos y otros activos para actuar

ante cualquier contingencia como la pérdida de trabajo; deben, entonces, recurrir a estrategias de supervivencia perniciosas, como el recorte de alimentos, la reducción del gasto en salud o educación de los hijos e hijas, etc. En consecuencia, las familias tienden a comer menos y acumular deuda, entre otras medidas, que generan consecuencias de largo plazo para el desarrollo (2014:81). Las TMC han demostrado ser una medida efectiva ante estas circunstancias, facilitando el acceso a una renta que directa o indirectamente facilita el desarrollo de capacidades necesarias para el desarrollo humano.

Existen muchas evaluaciones sobre las TMC, algunas con una crítica amplia ante sus complejidades y otras más benevolentes, e inclusive exageradas, ante el impacto que generan³. De cualquier manera, es importante destacar su contribución como políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza. Según un análisis del Banco Mundial en 2009, cuando estos programas se encontraban en su pico de implementación y cobertura, fueron eficaces en generar un impacto positivo en la reducción de la pobreza en el corto plazo y, además, generaron un incremento en el uso de servicios de educación y salud debido a las condicionalidades aplicadas (2009:27).

Tomando en cuenta lo expuesto anteriormente, se puede considerar que, de cierta manera y en el corto plazo, las TMC, como políticas públicas, pueden ser generadoras de libertades al garantizar el acceso a ingresos y promover el uso de servicios de educación y salud; aun cuando sea a través de condicionalidades que puedan ser consideradas excluyentes, permiten a personas y familias en condiciones de vulnerabilidad tener una alternativa para afrontar situaciones de crisis de manera que no comprometan su bienestar tomando estrategias de supervivencia perniciosas con impacto en el largo plazo. Es decir, les permite generar capacidades que ayudarán a no comprometer su futuro, lo que a su vez permitirá construir libertades para optar por un mejor desarrollo humano.

³ Véase capítulo III.

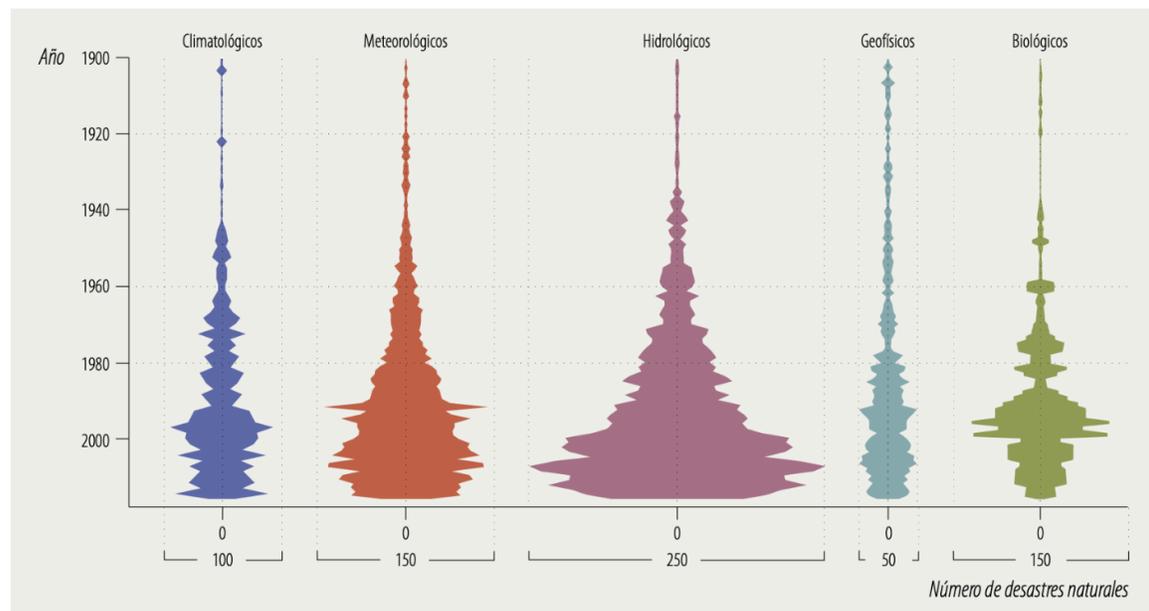
4.1.7 Vulnerabilidad y limitaciones de las transferencias monetarias condicionadas

Uno de los retos de mantener el desarrollo humano en el presente es considerar las capacidades en el largo plazo; y así, no comprometer las opciones de las generaciones futuras para crear libertades. Ante las condiciones actuales de vulnerabilidad, este determinante cobra mayor relevancia, puesto que de no lograr mantener o crear capacidades de largo plazo podría comprometer sus opciones presentes y marginar a familias y personas a tomar estrategias de supervivencia que perjudicaran en el largo plazo. Ya los Informes sobre Desarrollo Humano de 2011 y 2013 argumentaban que los desastres ambientales no solo podían ralentizar el desarrollo humano, sino incluso hacerlo retroceder (2014:50).

La gráfica a continuación muestra cómo los eventos naturales han aumentado exponencialmente y la tendencia que muestran es ascendente a lo largo del último siglo.

Gráfica 2

Entre 1901 y 1910 se registraron 82 desastres naturales, y entre 2003 y 2012 se registraron más de 4.000



Fuente: PNUD: *Informe sobre el Desarrollo Humano 2014. Sostener el Desarrollo Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. 2014.

De manera análoga, el caso de la pandemia global puede ser considerado como un factor de este tipo. La pandemia de COVID-19 sorprendió cualquier predicción;

aunque podemos observar que las eventualidades de carácter biológico han sido parte de la historia, no se consideraba que una pandemia global podría suceder. Hoy, el grado de vulnerabilidad se amplía con estos acontecimientos, y si los individuos no tienen los medios para garantizarse capacidades que les ayuden a contrarrestar los efectos de corto, mediano y largo plazo, cada vez será más común la adopción de estrategias perniciosas, por ejemplo, no enviar a niños y niñas a estudiar porque el sistema público no resuelve ante una educación virtual o digital, y así, resulta más provechoso ponerles a trabajar o simplemente dejarles en casa a su propio cuidado.

Respecto a las limitaciones de las TMC, además de la afectación de acontecimientos naturales y biológicos en los individuos, los datos existentes sobre las distintas privaciones (como la tasa de mortalidad, desnutrición o analfabetismo) pueden exponer con claridad que la desigualdad y la pobreza que afecta mayormente a personas y grupos que están en un mayor grado de vulnerabilidad debido a su condición y se mantiene a pesar las TMC. Por ejemplo, puede servir para mostrar la desigualdad que enfrentan las mujeres en comparación con los hombres frente a la generación de capacidades y libertades. Según el planteamiento del PNUD a nivel global:

“En los 21 países donde las instituciones sociales se consideraban más discriminatorias contra la mujer, la finalización de la escuela primaria era en promedio un 15% inferior a la de otros países en desarrollo, y las tasas de malnutrición infantil y mortalidad materna eran el doble de altas. El número de niños malnutridos es en promedio un 60% superior en los países donde las mujeres no tienen derecho a poseer tierras y un 85% superior en los países donde las mujeres carecen de acceso al crédito. Las tasas de mortalidad materna también son por lo general más elevadas en los países donde las mujeres tienen menos control sobre su integridad física.”
(2014:82)

Considerando esto, es necesario estimar esta perspectiva en el debate de la política económica y social para abordar de manera consistente esas desigualdades que ameritan respuestas diferenciadas. A desemejanza de una política que abraza un enfoque de género desde el propio diseño y justificación, las TMC se limitan a una implementación estandarizada, sin considerar las diferentes necesidades y

suponiendo que el grupo de focalización tiene la misma función de demanda, excluyendo a quienes que por alguna enfermedad, edad, discapacidad u otro factor, necesitarían una transferencia mayor para lograr la generación de las capacidades que otros lograrían con un monto menor transferido.

Por lo tanto, tomando en cuenta la situación de vulnerabilidad que se enfrenta y amplifica actualmente y las limitaciones expuestas de las TMC, es importante pensar políticas públicas de largo plazo que puedan responder frente a las crisis, contando simultáneamente con sistemas de respuesta de corto plazo que puedan ofrecer flexibilidad ante eventualidades adversas para garantizar la protección de la generación de capacidades y minimizar las afectaciones de largo plazo. Considerando la perspectiva de Sen, esto apoyará la doble relación que existe al considerar la libertad individual como un producto social de utilizar los mecanismos sociales para expandir esas libertades mientras que se utilizan para mejorar las vidas respectivas y a su vez contribuyen para que esos mecanismos sociales sean mejores y más eficaces (1999:49).

De esta manera, las políticas públicas que buscan favorecer el desarrollo humano (como las TMC) no pueden dejar de considerar la vulnerabilidad y los factores externos determinantes como elementos funcionales en su estructura e implementación. Pasar por alto las necesidades diferenciadas de diversos grupos como mujeres, niños y personas con discapacidad, resulta perjudicial puesto que incrementaría la desigualdad que ya están enfrentando. Facilitar ingresos (rentas) constituye, entonces, una de las opciones fundamentales (aunque no la única), si lo que se pretende es contribuir directamente en la generación de libertades que faciliten capacidades que se mantengan en el largo plazo para que los individuos puedan cubrir sus necesidades básicas y tener acceso a bienes y servicios que sin ese ingreso no tendrían.

A continuación, se presenta una opción de política pública que podría servir para asegurar ese acceso y generación de libertades sin limitaciones y con un enfoque hacia el desarrollo humano de largo plazo para quienes, debido a su condición o falta de ingresos, tienen dificultades para vivir la vida que valoran.

CAPÍTULO V

Una propuesta teórica: Las transferencias no condicionadas y su vinculación con la renta básica universal como una opción hacia la protección social

Dar dinero sin restricciones no ha sido una medida bien vista o si quiera estimada por los ciudadanos en general y menos por los gobiernos. El argumento para no hacerlo se podría resumir en dos premisas importantes, la primera es que las personas deben ganar su sustento con su propio esfuerzo; y la segunda, es que las personas que carecen de ingresos no sabrían como gastarlo adecuadamente; al tenerlo, priorizarían el ocio y dejarían de trabajar y esforzarse. Sin embargo, existen estudios y ejercicios de transferencias no condicionadas que plantean un panorama completamente distinto.

Una de las principales ventajas de las transferencias no condicionadas es que ayudan a ampliar la cobertura de los sistemas de protección social, que en América Latina son limitados e inclusive, se les podría considerar excluyentes al considerar solamente a quiénes tienen un trabajo en el sector formal. Además, estos sistemas contribuyen a disminuir la desigualdad en las sociedades garantizando acceso a recursos y servicios a las personas. También son considerados como una de las principales herramientas para facilitar el ejercicio de los derechos sociales y económicos de las personas.

Actualmente, como mostraremos más adelante, la situación en Guatemala es precaria y le coloca en desventaja en comparación con sus pares en la región. Es uno de los países más desiguales y con el peor índice de desnutrición infantil, lo que muestra su vasta necesidad de reformas políticas y económicas que contribuyan con el Desarrollo Humano de largo plazo.

Por lo anterior, es importante considerar políticas sociales que busquen contrarrestar esta situación y garanticen acceso a oportunidades que amplíen las libertades de las personas para vivir de una manera que valoren para sí mismos como importante y que facilite su desarrollo. La Renta Básica Universal plantea un escenario prometedor con beneficios en el largo plazo, sobre todo en la economía del país, a pesar de tener retos en su implementación.

5.1 Dinero gratis

Uno de los principales argumentos para no dar dinero a las personas que se encuentran en condiciones de pobreza es la creencia de que no sabrían qué hacer con el dinero o bien que eso desincentivaría su deseo de superación y participación en el mercado laboral. Este pensamiento se ha mantenido en el análisis y diseño de programas de asistencia monetaria que han creado estructuras y sistemas complejos para monitorear el cumplimiento de condicionalidades. Además, según Rutger Bregman, estos programas se han vinculado al empleo, obligando de alguna manera a los receptores a buscar trabajo, promoviendo el mensaje de que “el dinero hace a la gente holgazana” (2016:26).

Sin embargo, existe una serie de evidencias de que estos argumentos no son verdaderos. Bregman presenta en su libro “Utopía para realistas” los siguientes datos (2016:29):

- Según un estudio del Instituto Tecnológico de Massachusetts, las subvenciones en efectivo de GiveDirectly (organización que entrega transferencias monetarias no condicionales), estimulan un aumento duradero en los ingresos (hasta el 38%), potencian la adquisición de viviendas y la posesión de ganado (hasta el 58%) y reducen en un 42% el número de días que los niños pasan hambre. Además, el 93% de cada donación se entrega en mano a los receptores.
- En su libro *Just Give Money to the Poor* (2010), los expertos de la Universidad de Manchester ofrecen numerosos ejemplos de casos en los que la entrega de dinero con pocas condiciones, o incluso sin ninguna, ha funcionado. En Namibia, las cifras de desnutrición cayeron en picada (del 42% al 10%), igual que las de absentismo escolar (del 40% a casi el 0%) y las de delincuencia (en un 42%). En Malawi, la asistencia a la escuela de niñas y mujeres aumentó un 40%, tanto si el dinero entregado conllevaba condiciones como si no. Muy a menudo, los primeros beneficiarios son los niños: sufren menos hambre y enfermedades, crecen más, rinden más en la escuela y es menos probable que se vean condenados al trabajo infantil.
- Respecto a los beneficiados con transferencias de efectivo sin condiciones, un estudio a gran escala del Banco Mundial demostró que en el 82% de todos los

casos investigados en África, Latinoamérica y Asia, el consumo de alcohol y tabaco se había reducido.

5.2 La protección social

Joseph Stiglitz (2012) plantea que para contrarrestar la desigualdad es necesario tomar dos aspectos en cuenta. Primeramente, fomentar la inversión hacia la sociedad en educación, tecnología e infraestructura para garantizar mayor equidad a los ciudadanos. Segundo, lograr una sociedad más equitativa, para lo que sería necesario una serie de reformas económicas, por ejemplo, poner límites a los abusos del sistema financiero, promover la transparencia del sistema bancario y mejorar la gobernanza de las empresas con el afán de garantizar una mejor distribución del poder. También es necesario, el fomento de un sistema fiscal más efectivo, transparente y sin vacíos legales. Además, considera como indispensable incrementar el acceso a educación, una atención sanitaria universal y fortalecer los programas de protección social.

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales - ICEFI -, citando a la CEPAL, señala que la desigualdad tiende a reducir la capacidad de consumo, lo que a su vez ralentiza la demanda agregada, que dará como producto el deterioro de oportunidades para generar nuevo empleos e inversión, el pago de impuestos y consecuentemente afectará la disponibilidad de recursos para financiar las políticas públicas para combatir la pobreza y desigualdad; en otras palabras, cuando la desigualdad presenta un índice alto, los países tienden a presentar un bajo desempeño económico y dificultades en la disminución de la pobreza (2017:26).

La protección social pretende integrar diversas medidas para incentivar el desarrollo de sociedades más justas e inclusivas que permitan un nivel mínimo de vida. Además, se le considera como una herramienta vital para conseguir alcanzar las metas de desarrollo internacional, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La protección social es considerada, así, un mecanismo esencial para la realización de los derechos económicos y sociales de las personas. Según CEPAL, si bien puede orientarse hacia necesidades y poblaciones específicas que viven en condiciones de pobreza, debería de estar habilitada para la ciudadanía en su conjunto (2014:8), es decir, puede perseguir la universalidad en su alcance, para garantizar que se atiende

a la desigualdad en el acceso a oportunidades para tener una mejor salud, educación, etc.

Es precisamente por esto por lo que la solidaridad aparece como la base sobre la cual podría establecerse la universalidad de los derechos: asegura que tanto ella como la equidad estén presentes en cómo las personas tienen acceso a las prestaciones, tomando en cuenta las diferencias que existen en las condiciones económicas y los riesgos a los que se encuentran expuestas, específicamente en salud y empleo. Por lo tanto, según Lo Vuolo, una de las dificultades principales para las políticas universalistas (como la RBU) en la región de América Latina es la dificultad que un cambio de perspectiva involucra al pasar de un enfoque de lucha contra la pobreza hacia una orientación de reconstrucción de todo el sistema de protección sociales bajo los principios universales e incondicionales (2013:18).

Una de las formas de verificar cómo la desigualdad económica se traduce en la desigualdad de la protección social es comparando los datos estimados para la región de América Latina y los correspondientes a los países integrantes de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE por sus siglas en inglés), por considerarles sociedades más igualitarias. Por ejemplo, según datos de la Organización Internacional del Trabajo – OIT – (2018:56), la región promediaba un gasto en protección social de 4.9% y para salud de 3.3% del PIB para el año 2015, en comparación con la OCDE que destina 14.5% y 6.2% respectivamente. Al compararlo, es solo una tercera parte de lo que la OCDE invierte en protección social y la mitad en lo que se refiere a salud. Por si fuera poco, existen 5 países que tenían una participación del gasto público social de menos del 10% del PIB, entre ellos, Guatemala.

Recientemente, la OIT ha estado consolidando el concepto de piso de protección social. Tal piso debería buscar cubrir las dimensiones horizontales y verticales de cobertura de la población (2018:59), para garantizar esta cobertura existen dos regímenes para asegurar el acceso, contributivo y el no contributivo. El primero es el que se financia principalmente de las cotizaciones de trabajadores, empleadores y el Estado en algunos casos, a través del seguro social y que, como se señaló previamente, ha sido el más desarrollado en la región. El segundo corresponde a una

diversidad más amplia que pretende asegurar la cobertura; no requiere la cotización como el primero, pero sí una participación activa del Estado en lo que corresponde a la redistribución del ingreso. Algunos programas bajo este régimen pueden ser universales, selectivos o focalizados, que pueden estar sujetos a la verificación de recursos. En América Latina, una cantidad considerable de programas corresponden al segundo grupo, focalizados específicamente en población que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema, que son financiados principalmente a través de los impuestos (2018:78); entre ellos, están considerados los programas de TMC, que mantienen un enfoque asistencial esencialmente.

Según la OIT, en los últimos años se ha observado un incremento considerable de la cobertura de los sistemas de protección social en la región de América Latina y el Caribe. Sin embargo, su principal avance se corresponde con el empleo formal, donde se avanzó del 36.6% al 44.6% en el período 2005-2015, mayoritariamente a través del sector público. A pesar de tal aumento, aún existen diferencias importantes a considerar cuando se consideran las variables de género, edad y categoría ocupacional (2018:79). Para garantizar una mayor cobertura en la protección social no contributiva, los países han dispuesto de diferentes programas y políticas para ampliarla que se han enfocado hacia las pensiones para adultos mayores y transferencias monetarias para personas en edad activa y en condiciones de pobreza, siendo éstas últimas el principal instrumento para asegurar la protección a la familia y la niñez (2018:111).

Aun con estos avances y esfuerzos por garantizar una protección social, continúan habiendo limitantes para asegurar una protección universal: la región promediaba 30% de su población total en condiciones de pobreza y pobreza extrema para 2019, alrededor de 187 millones de personas, cifra que ha ido incrementando desde 2015. Además, según estimaciones de la CEPAL, la cantidad de personas viviendo en pobreza extrema es mayor, de 52 a 70 millones de personas entre 2015 y 2019 (2020:51). Esto muestra que los diferentes programas y políticas han tenido un impacto limitado; se considera que el factor prevaeciente en la disminución de pobreza en algunos países fueron los ingresos laborales y el de menor incidencia las transferencias de diversas fuentes, entre ellas el estado (2020:60).

La anterior situación hace que el total de la población en necesidad de cobertura de una adecuada protección social no sea alcanzada a través de políticas residuales y focalizadas. Esto no debería sorprender dados los errores de focalización que son intrínsecos a toda política social focalizada. Garantizar un piso mínimo pareciera ser una posibilidad remota, sobre todo cuando se consideran los altos índices de desigualdad prevalecientes que hacen más compleja la ecuación. En un país como Guatemala, presente en el listado de los 10 más desiguales del mundo y parte de los 5 con mayor desnutrición crónica, siendo el cuarto con el gasto público más bajo del mundo y el séptimo con la carga tributaria más pequeña, según el ICEFI (2017:29), es fundamental considerar una opción que contribuya de manera significativa a cambiar esa realidad. Políticas universalistas como la RBU parecen ser, entonces, una posible solución novedosa ante el panorama presentado. Para corregir esta situación es importante valorar políticas públicas integrales que influyan en la distribución de ingresos y riqueza.

5.3 La renta básica universal (RBU): una solución para la pobreza

La RBU consiste en una entrega de dinero que el Estado efectuaría de manera mensual a cada ciudadano que resida dentro del territorio. Tal transferencia debería ser individual e incondicional, sin depender del ingreso o situación personal, familiar o laboral de cada individuo. Según el ICEFI, a diferencia de las TMC, presentaría ventajas importantes porque disminuiría los costos administrativos y se apartaría del clientelismo (2017:86).

Bregman plantea algunos ejemplos que dan una idea racional de una solución que permitiría considerar la RBU como una opción aceptable para solucionar los problemas de la pobreza. Considera que una estimación de 175 millones de dólares apoyaría para erradicar la pobreza en los Estados Unidos, según datos de Bregman de ese momento, representaría el 1% del producto interno bruto (PIB) de ese país. De ser así, varios de los países desarrollados contarían de suficientes recursos que hubiesen ayudado a eliminar la pobreza (2016: 38).

Citando un cálculo de Greg Duncan, Bregman indica que sacar a una familia estadounidense de la pobreza costaría alrededor de \$4,500 dólares al año y al final,

concluye que esta acción se autofinancia cuando los niños pobres alcanzan la madurez. Esa inversión por cada niño se vería reflejada en:

- 12,5% más de horas trabajadas;
- 3.000 dólares anuales de ahorro en servicios sociales;
- 50.000-100.000 dólares adicionales en ingresos durante toda una vida;
- 10.000-20.000 dólares adicionales en impuestos sobre la renta estatales.

Los principios de universalidad, no discriminación y la centralidad de las personas sobre la decisión del uso del dinero hacen de la RBU una opción a considerar. Apoyándose en la tesis de Richard Titmuss - “Una política para los pobres es una política pobre” – Bregman señala que apoyar sólo a quienes se encuentren por debajo de la línea de pobreza ampliaría la desigualdad ya existente al darles un trato diferenciado (2016:53).

Existen condiciones contemporáneas que podrían preparar un escenario ideal para introducir la RBU. Con la pandemia por COVID-19 se evidenciaron diferentes situaciones que expusieron la debilidad de las políticas sociales para proteger a la población de una crisis, sobre todo a quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, como se expuso en el capítulo anterior. Los efectos causados en las economías afectaron directamente a las personas en condición de pobreza, con trabajos informales y sin acceso a la seguridad social.

La RBU está siendo discutida en otros espacios como una posible política económica y social que se cruza con otros temas trascendentales como la distribución de ingresos, empleo, política fiscal, seguridad social, pobreza y salarios; es considerada, además, como la reforma de mayor importancia desde el estado de bienestar social (ICEFI,2017:91).

Sin embargo, también existen dificultades para garantizar la universalidad de las políticas sociales como la RBU, principalmente la limitación de recursos y carencia de acuerdos políticos sobre su prioridad. Para abordar la heterogeneidad de la pobreza sería necesario considerar la interacción entre políticas universales como la RBU y otras diferenciadas o focalizadas como los subsidios; mientras que las primeras son más amplias y generales, las segundas apoyan a minimizar una desigualdad

específica que de otro modo no podría ser atendida. Esto apoyaría el argumento de que la selectividad y la focalización podrían incrementar la eficacia de la universalidad. Por ejemplo, la selectividad podría ser un mecanismo para guiar la acción de asignar recursos económicos para quienes carecen de ellos y garantizarles así derechos sociales universales, como el acceso a servicios y otros recursos para su desarrollo.

5.4 La situación en Guatemala

Es importante tener un panorama general de la situación del país para entender las diversas dificultades que enfrentan cada día los guatemaltecos y que limitan su acceso a oportunidades que les permitan generar libertades para su propio desarrollo. Por ejemplo, la situación macroeconómica revela las grandes desigualdades que existen entre trabajadores asalariados y empresarios. Las estadísticas sobre el PIB guatemalteco muestran una situación agobiante; según el ICEFI, los resultados de los años 2001 y 2012 revelan que los ingresos de los trabajadores asalariados pasaron de figurar en un 33.4% del PIB a un 30.1%, respectivamente. Al comparar los datos de las utilidades percibidas por las empresas privadas, estas pasaron de representar un 38.2% al 41.5% en los mismos años. En otras palabras, los ricos se hacen más ricos y los pobres más pobres (2017:32).

Otra situación preocupante corresponde a la disminución de los ingresos de la población en condición de pobreza. Datos del Banco Mundial permiten observar que, entre los años 2000 a 2014, se registró una disminución de los ingresos del 40% de la población más pobre en el país y que, aunque eran menos volátiles que los de los otros grupos poblacionales, no tienen una tendencia al alza en comparación con otros países de la región (2016:25). Otro dato importante para considerar es que, a diferencia de sus pares en la región, y en una medida ligeramente menor al resto de Centroamérica, en Guatemala las personas en condiciones de pobreza aumentaron del 57% al 61% entre los años 2000 y 2014 en comparación con el 42% y 26% para la región, respectivamente. Además, la pobreza crónica fue más alta en áreas rurales.

Otra evidencia de la desigualdad y exclusión se relaciona con la situación de los infantes guatemalteco. Siguiendo los datos presentados por el Banco Mundial, en el país, el trabajo infantil constituye una situación apremiante, puesto que se estimaba en un 9.7% del total de niños, niñas y adolescentes entre 7 y 14 años, empleados en

su mayoría en la agricultura (2016:27). Otros datos presentados por el ICEFI muestran que en 2011 los niños, niñas y adolescentes, en promedio, ocupaban 30.1 horas a la semana en actividades económicas; además, la remuneración percibida podía ser entre el 35.22% y el 53.7% del salario mínimo para quienes estaban entre 10 y 17 años de edad (2017:38). La desnutrición crónica es también una situación pendiente en la agenda del desarrollo, en el país el 46.5% de niños y niñas menores de 5 años la sufrían, siendo una de las tasas más alta a nivel mundial y la primera en la región. Sus causas son diversas, pero dos importantes son la pobreza en el hogar y su baja capacidad adquisitiva, es decir, la falta de ingresos que limitan el acceso de las madres principalmente a medios de vida adecuados (2017:41).

Estos no son los únicos problemas que afectan seriamente a la niñez. Según datos del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala – INE -, la educación no es accesible para todos. Por ejemplo, para 2014 se estimaba que alrededor de 4 millones de niños, niñas y adolescentes estaban fuera del sistema, lo que correspondía al 50% de este grupo poblacional. Otro dato a resaltar es el promedio de años de escolaridad, que no solamente es reducido, sino que, además, es desigual: para mayores de 15 años era de 5.6 y esa cifra disminuye a 4 para la población indígena de la misma edad (2014:205).

Los anteriores son algunos datos recientes que muestran la realidad que continúan enfrentado los guatemaltecos, la cual se incrementó aún más con la llegada de la pandemia por COVID-19, que colapsó el sistema de salud pública y afectó directamente a un sistema educativo que no estaba preparado para mantener las clases en un entorno virtual y remoto. Si bien queda esperar la recolección de evidencias y datos que muestren el antes y después, la realidad no se proyecta positiva para quienes viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

5.5 La RBU en Guatemala

Antes de continuar, es importante resaltar que para abordar este tema, se utiliza como punto de partida la propuesta de Alice Krozer y CEPAL (2010)⁴, que plantea cómo

⁴ *A regional basic income: Towards the eradication of extreme poverty in Central America* (Una renta básica regional: Hacia la erradicación de la pobreza extrema en Centroamérica). CEPAL 2010.

implementar una RBU en Centroamérica para contribuir con al erradicación de la pobreza. Es central para los objetivos de esta investigación, utilizar esta propuesta como punto de comparación.

La RBU puede ser una opción viable, aunque, como ya se mencionó, tal viabilidad requeriría una implementación gradual que modifique el enfoque de las política y programas no contributivos que buscan principalmente atacar la pobreza. En esta sección se abordarán sus ventajas y posibilidades una política pública en Guatemala: las primeras corresponden a sus facilidades de implementación, puesto que no necesitan de sistemas complejos de monitoreo y evaluación (caso contrario a las TMC) y la otra ventaja sería la universalidad propiamente; las segundas corresponden a la forma progresiva de implementación y financiamiento, presentando una oportunidad de hacer cambios y mejorar a medida que se avanza. Estas ventajas y posibilidades podrían derivarse de una característica ya destacada de la RUB, el ser una política con enfoque de derechos: esto ocurriría ya que esta política garantiza progresivamente la centralidad de las personas en el proceso, garantizándoles el acceso a oportunidades para crear libertades que faciliten un desarrollo humano de largo plazo, lo cual es necesario si consideramos la situación de Guatemala presentada en la sección anterior.

Uno de los antecedentes de estas propuestas progresivas fue producido por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales – ICEFI – a través de su publicación *“Renta básica universal: Más libertad, más igualdad, más empleo, más bienestar. Una propuesta para Guatemala (2019 – 2030)”*.

El documento del ICEFI propone una opción de política que tomaría 12 años en madurar, como forma de evitar el asistencialismo y la politización de los programas de asistencia social, ya que requeriría más de un período de gobierno (4 años) en un país donde la reelección es inconstitucional. Estas condiciones podrían ser consideradas utópicas y, sin embargo, realistas. Por un lado, el país atraviesa una polarización política y desacreditación partidaria que ha convertido al sistema político en un oligopolio, según un informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala – CICIG - (2019:126); esto crea oportunidades para que los partidos políticos formen alianzas y alineen sus proyectos políticos de acuerdo con sus

intereses y posibilidades. Por otro lado, un proyecto de largo plazo podría asumirse como una parte de esas alianzas estratégicas que deben llevar a cabo los partidos políticos para mantenerse competitivos a lo largo del tiempo. El efecto indirecto de esta competencia podría ser que el sistema político en general cumpla mejor su rol de intermediación y representación de la ciudadanía presentando una alternativa de desarrollo de largo plazo.

Según el informe del ICEFI, una cuota mensual de Q175 por persona podría eliminar la pobreza extrema, mientras que para eliminar la pobreza general se requerirían Q675 mensuales (2017:94).

Considerando datos de 2014 para Guatemala, si se tomaba en cuenta un consumo anual menor de Q10,218 (US\$1,277), el 59.3% de la población se encontraba en pobreza, equivalente a 9.5 millones de personas en ese momento; en otras palabras, tenían, en ese momento, un ingreso promedio mensual de Q851.50 (US\$ 105). De este total, el 23.4% estaba en condiciones de pobreza extrema, un equivalente a 3.7 millones de personas, con un ingreso anual de Q5,750 (US\$719) y mensual promedio de Q766.25 (US\$96). Según el INE al año 2021, se estima que el costo de la canasta básica es de Q3,012.61 (US\$377) y la canasta ampliada (que incluye vestuario y otros servicios) es de Q6,955.92 (US\$875) mensualmente para un hogar de 4.77 personas aproximadamente (2021:2). Así, aún en sus mejores posibilidades las personas apenas alcanzarían a costear los alimentos y servicios básicos para una vida digna, si consideramos el ingreso de Q766.25 por persona. Esta situación cambiaría si a ese ingreso se le suma la transferencia mensual de Q175 por persona, ya que esto les permitiría tener acceso a otro tipo de alimentación y servicios que contribuirían a su bienestar.

En 2008, el programa TMC guatemalteco “Mi Familia Progresá” (MIFAPRO) - el primero de su tipo en el país y sobre el que existe más información - aportaba por familia una transferencia de Q150 (US\$18.75) destinada a apoyar en educación y otra transferencia por el mismo monto para salud, siempre y cuando los hogares cumplieran con los requisitos para formar parte. Según datos de CEPAL, este programa se enfocaba específicamente en población que se encontraba en pobreza extrema. En total, las familias podían recibir Q300.00 (US\$37.50),

independientemente de la cantidad de miembros en el hogar. Una de las características del programa era que las familias no perderían el beneficio en caso de no cumplir con las condicionalidades (2010:18).

Un informe de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO -, menciona que en el año 2010, las transferencias de MIFAPRO representaron el 1.96% del presupuesto general de la nación y el 0.3% del PIB, lo que se considera una inversión sin precedentes en la historia de los programas sociales del país (2011:29). El programa asignó el 82.7%, 92% y 92.6% del total de su presupuesto a las transferencias monetarias para los años 2008, 2009 y 2010 respectivamente; el resto fue asignado para la dirección y coordinación propiamente (2011:44). Su porcentaje de ejecución al final de los períodos en mención fue de 99.8%, 95.7% y 94.1% (2011:39). Lo anterior proyecta una eficacia certera en su implementación durante sus primeros tres años.

Según la propuesta de Krozer, se plantea la entrega de una transferencia monetaria o renta básica, sin condiciones ni excepciones, para cualquier persona nacida en el territorio nacional. Esa transferencia debería de ser de Q175 (US\$21.87) tomando como base el índice de pobreza que considera US\$1.25 de ingreso diario de una persona, ajustándolo con el índice de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA). Esto permitiría a una familia de 4.77 miembros un ingreso de Q835 (US\$104.37) al mes en comparación con los Q300 (US\$37.50) que recibía una familia a través del programa MIFAPRO (2010:18).

La implementación de tal programa debería ser gradual en cinco fases, durante cinco años y en asignaciones de grupos etarios. La propuesta planteada por ICEFI corresponde a una transferencia constante ajustada por el ritmo inflacionario para toda la población durante 12 años, a diferencia de lo planteado por Krozer. Se comenzaría por los grupos vulnerables y en desarrollo, de la siguiente manera: Fase 1: 0-14 años; fase 2: 15-24 años; fase 3: 65+ años. Posteriormente se procedería con los grupos en menor riesgo: Fase 4: 50-64 años y; fase 5: 25-49 años. La explicación de este orden es que el primero y segundo grupo se encuentran en desarrollo y que la inversión incrementaría la productividad futura, aunque también hay que considerar que serían las fases de mayor costo debido a que son grupos demográficos amplios

en Centro América. El tercer grupo representa población vulnerable que muchas veces no puede proveer para sí mismos, aunque el costo de la transferencia sería menor, siendo un grupo etario reducido. El cuarto toma en cuenta las escasas oportunidades laborales que existen para este grupo y que, por lo tanto, tiene un grado de vulnerabilidad al igual que el anterior; por último, el quinto grupo, son quienes se encuentran en edad productiva pero aún enfrentan dificultades que podrían colocarles por debajo de la línea de pobreza (2010:21). Krozer menciona que, para garantizar una inclusión adecuada, pueden tomarse como referencia los mapas de pobreza del país para tener una cobertura de quienes son social y económicamente vulnerables donde el impacto será mayor en la productividad y seguridad futura, para luego incluir gradualmente a otros grupos (2010:19).

La propuesta de Krozer y CEPAL fue retomada por el ICEFI en 2017, adecuando algunas características al contexto y panorama en Guatemala que debería haber iniciado con una transferencia de Q175 (US\$21.66) en 2019 y terminar con una de Q269 (US\$33.62) en 2030 (2017:105). Según datos recientes de CEPAL, el país invierte únicamente el 7.9% del PIB en gasto social, siendo uno de los más bajos en la región de América Latina y el Caribe (2020:167). La propuesta del ICEFI plantea que la RBU hubiese correspondido al 5.4% del PIB en 2019, porcentaje que se debería sumar al gasto social ya presupuestado, este disminuiría hasta 2030 llegando a un 3.6% debido al crecimiento esperado en el PIB y la dinamización del empleo; el incremento respecto al gasto social sería 4.7% anual, como resultado se estimaría que el gasto público para 2030 ascendería a 22.7% del PIB (2017:107). Esto representaría, según la CEPAL, un incremento del 84% del gasto público que para 2018 correspondía al 12.3%, uno de los más bajos de la región (2020:147).

Dentro de los beneficios que el ICEF resalta de la posible implementación de la RBU, está el impacto en la distribución de la riqueza y, en especial, en el coeficiente Gini; si se considera el efecto de la transferencia sobre el ingreso de las personas y el incremento en el gasto público generado por la operación del programa, se tendría como resultado un Gini de 0.472 que para 2017 era de 0.538. La reducción total sería, entonces, del 6.6% en la desigualdad social (2017:109). Otro beneficio de la RBU sería el efecto positivo sobre la economía en el corto y mediano plazo debido al aumento en el consumo, lo que incrementaría la demanda, la que a su vez tendría un

efecto dominó sobre la oferta de bienes y servicio. Además, podría ocasionar un incremento en los medios de producción, generando nuevos empleos. Relacionado con lo anterior, la RBU contribuiría en la formalización de la economía debido al aumento del número de contribuyentes; esto ocurriría si los recursos que se asignen a cada persona son utilizados solamente en comercios inscritos legalmente ante la administración tributaria. Lo que contribuirá a disminuir comercios informales que estimulan la competencia desleal, evasión fiscal, contrabando y actividades ilícitas (2017:97).

Es importante destacar que el ICEFI simuló los impactos sobre el crecimiento económico, tomando varias suposiciones que consideran poca variabilidad en las condiciones actuales al momento de plantear la propuesta (2017:114), situación que cambia después de la pandemia por COVID-19, este punto será desarrollado en el próximo capítulo para mayor comprensión.

El principal reto político que enfrentaría la RBU - y que se utiliza con frecuencia para descartar su implementación – consiste en cómo asegurar su financiamiento. El ICEFI consideró dos opciones: la primera a través de la deuda pública, lo cual sería poco viable y sostenible en el largo plazo; la segunda, la puesta en marcha de una reforma que pueda incrementar la carga tributaria hasta en un 18% y cuyo propósito fundamental sea la disminución considerable de las filtraciones y evasiones que sufre el sistema (2017:128).

La RBU presenta una serie de beneficios considerables y a su vez ciertas consideraciones indispensables para su realización que podrían ser consideradas utópicas en una realidad donde la voluntad política es sinónimo de corrupción y el bien común corresponde al bien de unos pocos y no al de la población de todo un país. Durante el presente capítulo se ha observado la viabilidad y los beneficios de un programa universal que no condiciona o limita a los receptores del beneficio, sino que más bien promueve los derechos individuales y contribuye de manera directa en la redistribución del ingreso, reducción de la pobreza y crecimiento económico.

CAPÍTULO VI

Transferencias monetarias no condicionadas como respuesta a la Crisis ocasionada por COVID-19: Una propuesta hacia la Renta Básica Universal

La pobreza, la falta de una equitativa distribución de la riqueza, sistemas de protección débiles e inoperantes y sistemas de salud precarios y deficientes han provocado que la región de América Latina sea una de las más afectadas por la pandemia generada por el COVID-19, generando un alto número de casos infectados y una alta tasa de mortalidad en comparación con otras regiones. Además, según un estudio del Instituto de Desarrollo Humano – IDHAL – de la Pontificia Universidad Católica de Perú – PUCP – por el impacto social y económico que ha sufrido la población, la situación ha empeorado: la tasa de desocupación ha aumentado del 8% al 12.3% (2020:81).

Las personas y hogares que cayeron en la pobreza como resultado de la pandemia han sufrido no solamente pérdida de ingreso, sino también un aumento de sus privaciones y una pérdida de capacidades debido a la deserción escolar - se incrementó el riesgo de deserción escolar (al 2020) de 3.13 millones de estudiantes (2020:81) - y la pérdida de empleos, aumentando así la informalidad laboral, el trabajo infantil y la violencia intrafamiliar (2020:84).

En los capítulos anteriores se ha estado desarrollando la importancia de las transferencias monetarias y su papel dentro del desarrollo humano como herramientas para el fortalecimiento de capacidades. Además, se ha considerado cómo este tipo de políticas públicas podrían apuntar y servir como base para la instauración de la Renta Básica Universal, como una punta de lanza en los sistemas de protección y planes de desarrollo humano en los países de la región de América Latina. En el presente capítulo, se buscará desarrollar el impacto de las transferencias monetarias no condicionadas (TMNC), como un ejemplo de renta básica temporal en la atención de una emergencia específica, como puede ser la pandemia por COVID 19 u otra situación grave que afecte dramáticamente la estabilidad de los ingresos. Anteriormente se presentó cómo el grado de vulnerabilidad de las personas puede variar de un momento a otro, exacerbado por crisis provocadas por diversos factores como el clima, situaciones sociopolíticas o bien por complicaciones biológicas como

se observó con el COVID 19, evidenciando así, el reto que tienen los procesos de desarrollo humano al considerar no comprometer las opciones para crear libertades de las generaciones futuras.

Varios países de la región utilizaron estas TMNC como política pública emergente y como estrategia de recuperación para los efectos de la pandemia. En este capítulo se presentan los resultados de una encuesta que intentó contrastar la vinculación de estas transferencias, en el caso particular de la Ciudad de Guatemala, con la construcción de capacidades desde el enfoque planteado por Martha Nussbaum de las diez capacidades centrales para el desarrollo humano. También, se abordarán otros efectos que tienen las TMNC en el desarrollo de las personas y su vinculación con la RBU desde una perspectiva temporal en su aplicación ante emergencias o bien como una política pública con tiempo de vida, pero que contribuya como herramienta para entender, planificar y tomar decisiones que busquen la recuperación de las personas y hogares, en el entendido de que ser pobre es la carencia de las capacidades básicas.

6.1 Las transferencias no condicionadas durante la pandemia COVID-19

En un contexto de emergencia, sea cual sea la razón que le ha provocado, se puede necesitar una diversidad de esfuerzos multisectoriales que garanticen y salvaguarden los medios de vida, fortalecimiento de los sistemas de salud y sobre todo los derechos humanos como premisa indispensable del desarrollo, de lo que se necesitaría en un contexto regular o convencional.

Según Tappis y Doocy de la Universidad Jhon Hopkins, el uso de transferencias monetarias en contextos de emergencia ha sido cada vez mayor en los últimos 15 años, desde el tsunami en el Océano Índico, particularmente para contribuir con la seguridad alimentaria utilizando dinero en efectivo y cupones de alimentos. Las investigaciones han comprobado que el uso de efectivo es más eficaz y mejor aceptado por los beneficiarios de la asistencia, siempre que se considere un buen diseño (2017:2).

La integración de varios estudios del impacto de este tipo de modalidades de asistencia permite identificar que los programas de TMNC tienen un costo menor por

beneficiario que otro tipo de modalidades como la distribución de vales o alimentos; y cuando la transferencia se hizo por distribución a través del teléfono móvil, el costo fue aún menor que cuando se hizo una distribución física (2017:14).

Otros estudios, enfocados en el apoyo a refugiados en Medio Oriente provenientes de Siria a través del Programa Mundial de Alimentos en el Líbano y Jordania, permitieron observar que la distribución de vales electrónicos de efectivo tenía un valor multiplicador de 1,51 dólares en el sector de productos alimentarios (2017:17). Aunque este último punto no es particular de las TMNC y se observó con la distribución de vales de alimentos en el estudio particular de Tappis y Doocy, las primeras podrían tener un efecto similar al inyectar ese efectivo en la economía local. Es importante partir de estos análisis para comprender mejor la importancia de las TMNC como política pública ante situaciones de emergencia. Ellas funcionarían como herramientas para, por un lado, evitar un daño de largo plazo en los hogares y en las personas que ven sus ingresos severamente disminuidos, lo cual afecta su desarrollo y, por el otro lado, para impactar favorablemente en la economía local de manera ágil y eficiente.

Por ejemplo, durante la pandemia por Covid-19, la organización Population Council realizó estudios en Guatemala; de acuerdo con ellos, el 30% de las personas entrevistadas respondió haber comido menos o no haber hecho algún tiempo de comida al día a causa del Covid-19; el 61% priorizó los alimentos como la mayor necesidad, seguida por el dinero en un 39%, productos de higiene 18% y medicamentos por 14%. El mismo estudio menciona que el 74% de los entrevistados afirmaron haber tenido un aumento de gastos del hogar y un 31% de pérdida de sus ingresos; también, el 62% respondió haber dejado de acudir a centros o clínicas de salud por diversas razones (2020:3).

Para atender los efectos provocados por la pandemia, una de las estrategias para asegurar la prevalencia del consumo sin que las familias y personas optaran por medidas nocivas para su desarrollo fue la adopción de las transferencias monetarias por sobre otras políticas de seguridad alimentaria. Según datos del PNUD en América Latina y el Caribe, se utilizaron un total de 64 programas de transferencias monetarias, de los cuales 37 fueron bonos de emergencia que se implementaron en

21 países. Desafortunadamente más de la mitad de estos programas benefició solamente a menos del 10% de la población en cada país con montos por debajo del salario mínimo mensual (2020:1). Estas modalidades de asistencia se utilizaron buscando compensar la pérdida temporal de ingresos derivadas de las medidas de prevención adoptadas por los gobiernos como el confinamiento y toque de queda, de manera que les permitieran cumplir con ellas.

Estos programas fueron utilizados como una medida emergente para garantizar recursos e ingresos a la población más vulnerable a través de programas existentes o nuevos. (2020:6). Algunos países se apoyaron en mecanismos de información social o de pago que ya estaban establecidos; 17 de ellos tuvieron una expansión de los montos transferidos en 7 países, es decir, que tuvieron una expansión vertical, y en otros casos fue horizontal ampliando la cantidad de beneficiarios, que fue la modalidad menos frecuente. Por ejemplo, siguiendo los datos del PNUD, en Guatemala se duplicó el número de adultos mayores que cada mes se seleccionaba para recibir pensiones no contributivas con el objetivo de proteger a un grupo particular en situación de riesgo por la pandemia (2020:13). Al mismo tiempo, el Bono Familia guatemalteco tuvo tres transferencias con un monto distinto cada una, todas por debajo del salario mínimo y cada una menor que la anterior. A continuación, se mencionan los programas que se utilizaron en el país:

Guatemala	<i>Adulto Mayor</i> Expansión Mecanismos convencionales de registro y horizontal selección
	<i>Apoyo al Comercio Popular [Programa nuevo]</i> Información municipal de comercio para registro en el programa y selección
	<i>Bono Familia [Programa nuevo]</i> Información de consumo eléctrico para selección

Es importante destacar que, más allá del obvio impacto de las TMNC en los ingresos de las personas y hogares vulnerables, el impacto y efectos que puedan tener

dependerán mucho de su diseño, y de las decisiones que se tomen para su aplicación definirán su eficacia (2020:25).

Según un estudio del Instituto de Compromiso para la Equidad (CEQ Institute) de la Universidad de Tulane, la información analizada sobre los programas de transferencias monetarias en la región de América Latina muestra que los esfuerzos realizados por varios países contribuyeron a limitar el crecimiento de la pobreza durante la pandemia y sentaron las condiciones para ampliar el piso de protección social. Sin embargo, no todos los gobiernos se movieron en esa dirección y dejaron pasar el *momentum* una vez que la emergencia dejó de ser prioridad (2021:10).

Estos programas, movidos por las circunstancias emergenciales y no precisamente por la voluntad política, demostraron cómo factores externos pueden cambiar la realidad política; al mismo tiempo, mostraron la poca estructura y preparación para responder de manera inmediata a situaciones de crisis para garantizar la subsistencia y evitar que se pueda afectar no solamente el desarrollo de las personas sino además causar un retroceso en el desarrollo de país, además de los efectos directos en las oportunidades y capacidades de las generaciones futuras que dependen de las circunstancias presentes. Si consideramos que los más afectados son quienes dependen de la economía de subsistencia o economía informal, ellos se convierten en dependientes de la “buena fe” de los gobiernos para garantizarles acceso a una renta que les permita sobrevivir cuando su acceso a oportunidades de trabajo se vea fuertemente limitado por circunstancias a su voluntad. En tales casos, este tipo de programas demuestra tener un papel importante en las garantías del desarrollo en períodos de vulnerabilidad de la población.

El anterior no es un panorama prometedor. Por el contrario, cualquier crisis que pueda surgir, como lo hizo el COVID-19, causaría un impacto aún mayor ante las economías que apenas empiezan a recuperarse. Desafortunadamente, es una situación que ya se percibe con la guerra entre Rusia y Ucrania con el alza del petróleo y la aceleración de la inflación, la cual a pesar de no estar en esta tesis, no presenta ningún futuro prometedor para los países de rentas medias y bajas. A esto se suman las constantes crisis políticas que América Latina atraviesa. El riesgo en que se encuentran los sectores de la población vulnerable es alto tanto en términos de sus capacidades

como de sus oportunidades para generar renta. En estas circunstancias, la RBU, tal como fue desarrollada en los capítulos 2 y 3, toma una mayor relevancia como una política pública de garantía de las capacidades básicas de las personas y de su acceso a oportunidades de desarrollo⁵.

De esta manera, cualquier respuesta emergencial del gobierno, en particular el de Guatemala, debería orientarse hacia esas garantías expresadas y ser percibida como el deber de asegurar capacidades básicas y no como la expresión de una buena voluntad de apoyar a una población en necesidad. Al mismo tiempo, también debería incorporarse una perspectiva de mediano plazo, tomando en cuenta la continuidad de un proceso de recuperación a través de políticas públicas orientadas a mantener las. Facundo García Valverde lo plantea de la siguiente manera:

“En un contexto como el actual, donde la caída de ingresos y de la actividad económica pusieron en riesgo a amplios sectores de la población que ya venían siendo afectados por un período recesivo y de baja en los índices de desarrollo humano, la justificación más potente de las propuestas de la RBU se halla en razones de urgencia y subsistencia. La rapidez de las transferencias de una RBU limitada y emergencial, la premura por asegurar ciertas capacidades básicas y la cantidad de individuos que dependen de la economía informal constituyen razones aceptables y prioritarias con respecto a la desmercantilización para realizar el juicio práctico en un contexto como el actual.” (2020:357)

Se plantea entonces, como respuesta a situaciones de crisis, un escenario en el que las TMNC deberían ser bien aceptadas por los gobiernos como una herramienta para responder a una crisis, debido a, entre varios factores, su facilidad de implementación que en es tan importante y necesaria en situaciones emergenciales. Además, demuestran así, ante la vulnerabilidad de las personas causada por condicionantes externos que limitan su desarrollo o les ponen en riesgo su desarrollo, su importancia para la implementación de la RBU o por lo menos, para colocarla como en la agenda política y de desarrollo de un país, al considerar el cambio constante que se formula

⁵ Aunque valdría decir, que sería más un respeto al derecho básico según el artículo tres de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.” O de acuerdo con el artículo dos de la Constitución Política de la República de Guatemala “Es deber del Estado garantizarles a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.”

en el contexto de la región de América Latina, y el caso particular de Guatemala, como lo que la pandemia por Covid-19 ha demostrado y los acontecimientos locales y globales que continúan afectando de manera directa a los países.

6.2 Las transferencias monetarias no condicionadas (TMNC) y su aporte a las capacidades durante la pandemia por Covid-19 en la Ciudad de Guatemala

En los capítulos anteriores se ha considerado a la Renta Básica Universal como una política pública importante para el Desarrollo Humano y su posible aplicación en Guatemala. Es ahora momento de vincular una renta temporal como caso de estudio para la construcción de políticas públicas sólidas con una mirada en la dignidad de las personas que garantice las capacidades básicas para desarrollar libertades. Como se ha mostrado en los capítulos previos, factores externos pueden incidir en su grado de vulnerabilidad, como sucedió durante la pandemia por COVID-19: en última instancia, la propia preservación de la vida está en riesgo en tales situaciones si no cuentan con un soporte que les garantice acceso mínimo a la supervivencia.

A continuación, se desarrollará un análisis sobre cómo las transferencias no condicionadas en Guatemala, específicamente el Bono Familia entregado entre mayo y diciembre de 2020, contribuyeron a la generación de capacidades en los hogares de los guatemaltecos. Para precisar esta contribución, se tomaron en cuenta las respuestas de una muestra de los residentes de la Ciudad de Guatemala, capital del país y cabecera del departamento con el mismo nombre. En esta ciudad, se dieron los índices más altos de contagio y la mayor incidencia de muertes por cada mil habitantes

Los resultados que se presentan son producto de una encuesta electrónica que se mantuvo abierta durante los meses de marzo a noviembre de 2021, en la cual se obtuvo un total de 176 respuestas. El 97% de estas respuestas corresponde a personas que viven en la Ciudad de Guatemala. Cabe resaltar que el 88% de los respondientes fueron beneficiados directa o indirectamente por el Bono Familia y que sólo 58% recibió las tres transferencias realizadas. El 80% de quienes respondieron están entre las edades de 26 a 45 años. Además, es importante considerar que un 81% fueron mujeres; entre los principales roles de los respondientes figuran trabajar (65%), labores domésticas (47%), tareas de cuidado (36%) y toma de decisiones

(33%), considerando la posibilidad de que algunas personas tenían más de un rol. Casi el 50% de los hogares estaba integrados por 4 a 5 personas en el momento de responder la encuesta y los principales proveedores de ingresos eran los padres y madres con 62% y 60% respectivamente. Sin embargo, solamente el 14.8% se dedicaban a actividades informales, un 8% eran comerciantes y un 13.6% tenían un negocio propio, lo que podría interpretarse como un 36.4% de personas que dependen de sí mismos para generar sus propios ingresos con pocas probabilidades de acceder al sistema de protección social. En este sentido, cabe resaltar que para el 43% de los beneficiados directa o indirectamente por el Bono fue su único ingreso, para un 16% lo fue al menos inicialmente puesto que tuvieron otras fuentes de ingreso progresivamente, durante los meses que duró la implementación de las transferencias.

Para evaluar los resultados obtenidos desde el punto del desarrollo humano, se utilizó como marco el enfoque de las capacidades, en la versión de Martha Nussbaum (2012). Se asumió que, aunque este listado de capacidades mínimas no es definitivo, sino una especificación básica de los parámetros para la evaluación de la calidad de vida y la justicia social básica (Nussbaum: 381) y que, por lo tanto, podía tener en cuenta la injusticia y desigualdad sociales, las fallas o exclusión de capacidades que se derivan de la discriminación o marginación, etc.

Para Nussbaum, este enfoque considera a cada persona como un fin en sí misma, orientándose por la libertad de elección y la diversidad de los valores en una sociedad, resaltando la injusticia y desigualdad que se enraízan en las sociedades. Alinea su enfoque con la perspectiva de Amartya Sen, abordada brevemente en el capítulo dos, considerando su interés en concentrar el debate sobre el desarrollo en la evaluación de la calidad de vida, y no necesariamente en otros factores ajenos a la dignidad del ser humano. A diferencia de Sen, Nussbaum propone claramente el concepto de justicia social básica inherente en la dignidad de las personas y, por lo tanto, considerar oportunidades o libertades sustanciales para cada quién se razona en esa idea, que también Sen considera tácitamente en el desarrollo de su enfoque sin llegar a listar capacidades esenciales. (2011:401)

En esta versión del enfoque según Nussbaum, si bien cada capacidad es valiosa en sí misma y no puede ser completamente intercambiada o suplantada por otra, su utilización dentro del derecho normativo y de las políticas públicas hará necesario en algún momento priorizar algunas capacidades por sobre otras (2011:540). De hecho, cada individuo debería poder decidir qué combinación de capacidades quiere o no desarrollar sobre la base de los valores con los que quiere orientar su vida (2011:739). Más allá de eso, todos los individuos deberían contar con estas capacidades – por lo menos, por encima de un umbral - que son esenciales para una vida humanamente digna y que deberían garantizarse estatalmente. Para este uso público de las capacidades, es necesario llegar a un acuerdo sobre qué capacidades son relevantes y cuáles no, lo cual lleva a la pensadora a crear una lista de capacidades. El listado no pretende resolver comprehensivamente todos los problemas distributivos, por ejemplo, la desigualdad, sino más bien propone ese mínimo social que debería ser considerado. Las capacidades que plantea Nussbaum son:

1. Vida
2. Salud Física
3. Integridad física
4. Sentidos, imaginación y pensamiento
5. Emociones
6. Razón práctica
7. Afiliación
8. Otras especies
9. Juego
10. Control sobre el propio entorno

A continuación, se determinará el papel que la renta temporal jugó en el desarrollo humano, que de otra manera hubiese sido afectado en mayor grado, recorriendo algunas de estas capacidades. El objetivo perseguido es evaluar cómo las TMNC pueden afectar directamente la generación de capacidades y cuanto más podrían hacerlo si se mantuvieran en el largo plazo. Para esto, se consideran las siguientes capacidades:

6.2.1 Vida:

Al menos 65.3% de las personas respondió que su rol principal en el hogar era trabajar, es decir que tenían en ese momento un rol crucial para garantizar el acceso a una vida digna tanto hacia ellos mismos como a quienes dependían económicamente de ellos. Además, para el 24% de quienes recibieron al menos un desembolso del Bono Familia, la transferencia fue su único ingreso, y para un 13% lo fue al menos en un inicio. Para estas personas, las transferencias jugaron un rol fundamental en su desarrollo puesto que contar con ellas fue clave para su supervivencia, tomando en cuenta que, inicialmente, no contaban con una renta que les permitiera alimentarse. En palabras de las personas que respondieron: *“Fue un ingreso que muchos necesitábamos”, “Me sirvió para poder alimentarme ya que me había quedado sin trabajo”*.

Para el resto fue, más bien, un medio de garantía de la dignidad de la vida al contar con un ingreso extra que les permitió, o bien, adaptarse a los requerimientos del aislamiento provocado por las restricciones impuestas por el gobierno para evitar el contagio, o bien mantener un nivel de consumo similar al que tenían previo a la crisis, considerando la pérdida de alguno de sus ingresos regulares.

La garantía de esta capacidad es esencial para todas las personas, independientemente de su acceso a una renta o medios de producción. El 56% mencionó que laboraban para una empresa y un 54% haber tenido ingresos iguales o menores al salario mínimo, es decir, que están en una relación de dependencia en la que al ser afectada la fuente de sus ingresos, tendrán un riesgo alto quedarse sin ellos. Una RBU en este contexto, contribuiría a evitar que quienes se encuentran en vulnerabilidad puedan verse afectados drásticamente por los efectos de estas eventualidades y crisis, al contar con acceso a medios que les garanticen la supervivencia y el acceso a derechos básicos.

Un 74% consideró beneficiosas a este tipo de transferencias debido a que le permitieron un ingreso de apoyo a la economía familiar. Aunque se entiende que la renta no es el único factor determinante en desarrollo de capacidades de una persona, en un contexto de emergencia puede resolver la supervivencia de las personas, la cual sí es una capacidad básica. Este ingreso puede considerarse, entonces, como

un instrumento fundamental para que las personas encuentren sentido a vivir una vida que merezca la pena vivir, tomando en cuenta que algunas personas perdieron sus trabajos o se vieron imposibilitados de generar ingresos propios durante el tiempo de crisis. Esta experiencia de uso de TMNC mostró la necesidad de procurar una garantía mínima para que las personas mantengan una calidad de vida digna, en función de lo que cada persona valora. Si se considera el escenario de Guatemala planteado en el capítulo 3, donde las condiciones solo aumentan la vulnerabilidad de cada persona, la ausencia de ingresos demuestra ser entonces, un factor causal significativo para la pérdida de dignidad y capacidades.

6.2.2 Salud física:

Para el 65% de las personas que expresó que su rol en el hogar era trabajar, independientemente si perdieron su trabajo o no tuvieran acceso al mercado para vender sus productos o servicios, ese ingreso extra les permitió evitar exponerse al contagio del virus. El poder quedarse en casa y evitar salir, a veces adecuando su espacio para desarrollar su trabajo de forma remota, facilitó a las personas garantizarse una mejor salud física en un entorno seguro.

Por otro lado, el confinamiento también trajo consigo otras complejidades, como tener que convivir todo el tiempo con quiénes vivían bajo el mismo techo, factor que cambió las dinámicas familiares creando tal vez momentos de tensión y estrés. Para el 68% que se benefició con esta TMNC, tuvieron la oportunidad de enfocarse en mejorar esas dinámicas al contar con una opción de ingreso, para otros inclusive, les permitió tener tiempos de recreación como lo expresó un 2% de los respondientes. Dada la situación, el sistema de salud público priorizó la atención a pacientes con Covid-19, por lo que otras personas que estaban en tratamiento por otras enfermedades tuvieron limitaciones para continuarlos, un 10% afirmó haber utilizado la transferencia para pagar consultadas médicas y/o medicina, esto probablemente con el sistema privado, factor que también les permitió garantizarse cierto grado de salud física.

El 64.2% de los respondientes expresó haber utilizado el dinero para la compra de alimentos y otros enseres para el hogar. Considerando que ante una crisis las personas utilizan estrategias de afrontamiento que perjudican su salud, como abstenerse de comer o limitar sus raciones debido a la falta de recursos y alimentos,

es fundamental contar con la capacidad de suplir las necesidades básicas propias. Esto es central para obtener los funcionamientos de disfrutar una adecuada salud, sobre todo para quienes deben alimentar a sus familias o que necesitan garantizarse una adecuada alimentación debido a su estado de salud o a la maternidad.

Otro 48% de los encuestados mencionó haber utilizado las transferencias recibidas para el pago de servicios del hogar (agua, luz, extracción de basura, etc.). Estos consumos se vinculan con contar con un lugar apropiado para vivir al tener acceso a servicios básicos como agua potable y luz eléctrica que en la sociedad moderna son importantes para la vida diaria y contribuyen a la generación de otras capacidades. Es importante considerar a esta capacidad como fundamental para el desarrollo de otras; no contar con una buena salud física puede tener repercusiones en el desarrollo de las personas y de quienes dependen de ellas de una u otra manera.

6.2.3 Sentidos, imaginación y pensamiento:

El Bono Familia tuvo un enfoque centrado en la familia. Para su focalización se consideró el consumo de luz eléctrica y no se tomó en cuenta un enfoque diferenciado de acuerdo con la cantidad de individuos dentro de un hogar; se estandarizó la transferencia de manera que, independientemente de la cantidad de personas, fuera la misma. Con este panorama, se observa que existió un beneficio indirecto para los niños, niñas y adolescentes; aun cuando solo el 8% de las personas respondió haber utilizado las transferencias para el pago de mensualidades de colegios (escuelas privadas), es importante considerar que una salud física adecuada contribuye al buen rendimiento de los estudiantes. El 16% consideró que la transferencia ayudó a que los niños, niñas y adolescentes siguieran estudiando. En este sentido, para quienes declararon el rol de proveer para su familia como el principal, fue fundamental contribuir con el desarrollo de quienes están a su cargo, sobre todo aquellos en edad escolar, por ejemplo, facilitándoles el acceso a la educación. Dado que durante la pandemia del COVID-19 la modalidad de clases presenciales tuvo una transición de lo presencial hacia lo virtual, fue indispensable contar con acceso a una conexión de internet. En este sentido, si bien un 5% respondió haber utilizado el efectivo para pago de este servicio y un 48% para pagar otros servicios del hogar como la energía eléctrica, es probable que también hayan tenido que incurrir en otros gastos como compra de equipos de cómputo o adecuación de espacios dentro del hogar. Sin

dudas, no haber contado con estas condiciones pudo influir en la deserción escolar durante la pandemia. Además, en el caso de las escuelas públicas, el sistema nacional de educación en Guatemala no logró responder a las necesidades de la modalidad virtual centrando su atención a través de medios digitales, televisión y radio (2020:10), a la fecha no existe un análisis sobre la incidencia que esto tuvo en la educación de niños, niñas y adolescentes que no lograron mantener una participación en las clases virtuales.

6.2.4 Emociones:

La pandemia implicó muchos cambios para las personas. Estas modificaciones alteraron el estilo de vida habitual de muchos, algo que trajo consigo una serie de consecuencias para las emociones de las personas, donde obviamente, la pérdida de seres queridos como resultado del contagio de COVID-19 fue la más dramática.

Aunque no se cuenta con data de referencia, cabe resaltar que las implicaciones de la pérdida de ingresos para garantizar una vida digna y la salud física afectan directamente en la salud emocional de las personas, principalmente por el miedo y la ansiedad que generan. El 74% de las personas respondió que el Bono Familia fue beneficioso porque permitió tener un ingreso de apoyo a la economía familiar, 71% afirmó que el mayor beneficio fue poder utilizar el efectivo recibido en lo consideraban más importante y prioritario debido a que no había condicionalidades, y el 23% afirmó que las transferencias complementaron el ingreso familiar. Estos porcentajes resaltan como estos usos pudieron haber contribuido a reducir el estrés y mantener cierto grado de estabilidad emocional. Según opiniones de los respondientes: *“ayudó a salir de situaciones difíciles”, “ayudó a tener alimentos que no tenía”, “apoyó en gastos de familia”, “me sirvió para sobrevivir en el tiempo que me quede sin trabajo”*. Sin embargo, también cabe resaltar el hecho de que, al ser transferencias limitadas, sin periodicidad específica y con montos variables, podrían haber afectado a quienes dependían de ese ingreso debido a la falta de estabilidad y regularidad. Al no lograr las personas prever o proyectarse en el corto plazo, podría haberse creado un estrés adicional al que la pandemia ya estaba ocasionando. Diferente podrían haber sido los efectos, si el Bono Familia hubiera sido estable garantizando entregas en igual tiempo y cantidad. Una renta básica temporal hubiera logrado un mayor impacto, puesto que integra de manera inherente estos factores.

Aunque no es sencillo medir el impacto en las emociones al recibir un ingreso temporal, es evidente que el tenerlo trajo consigo un alivio momentáneo ante la crisis que enfrentaban las personas y familias, y permitió que optaran por estrategias de afrontamiento menos perjudiciales a su desarrollo emocional, aunque no se hayan implementado de la mejor forma.

6.2.5 Control sobre el propio entorno:

Debido a la urgencia de su implementación, las medidas utilizadas por los gobiernos para mitigar los efectos de la pandemia no consideraron la participación ciudadana en su definición. Esto implicó algunos puntos de desacuerdo en la población. Por ejemplo, desde un punto de vista político, el 61.3% de las personas respondió que, consideran que hubo familias que necesitaban más las transferencias del Bono Familia que quienes las recibieron, también, un 63% consideró que estos programas deberían tener una duración de un año o hasta que las personas lograrán tener un ingreso fijo. Si consideramos que un 56% trabaja en el sector privado, es probable que aporten con sus impuestos a la recaudación tributaria, lo que implica que contribuyen de manera indirecta con el financiamiento de políticas públicas y programas como las TMNC. Por lo tanto, una mala percepción por parte de la población en general debería ser un elemento importante para la legitimidad del gobierno que rinde, o debería de rendir, cuentas a la población y hacerles parte del proceso de formulación e implementación de programas similares para garantizarse una mayor aceptabilidad.

Desde otro punto de vista, considerando una perspectiva más familiar, la apreciación de una transferencia sin condiciones fue buena al tener flexibilidad en el uso del efectivo. Al respecto, un punto interesante fue que el 13% de las personas ayudó a familiares o amigos con el efectivo y otro 17% consideró que el Bono Familia fue beneficioso porque permitió apoyar a otros, lo que demuestra que el efecto puede trascender hacia el desarrollo de otras personas cuando se tiene libertad de decidir cómo utilizar los recursos; en este caso podría visualizarse, inclusive, un impacto mayor al contribuir con personas que probablemente no recibieron la transferencia o no contaban con ingresos suficientes para garantizarse un acceso a derechos básicos. Por último, desde una apreciación más individual nuclear, considerando que el programa se focalizó en hogares y no en individuos, un 91% consideró que

programas como este son útiles en tiempos de crisis y un 71%, como se mencionó anteriormente, afirmó el hecho que pudieran decidir cómo utilizar el efectivo recibido como el mayor beneficio, lo que permite observar la aceptabilidad que tuvo esta TMNC al facilitar que los hogares y personas priorizaran cómo utilizar la transferencia contribuyó con su sentido de control del entorno, permitiéndoles asumir un rol protagónico en su desarrollo y el de otros a su alrededor.

El presente análisis solo ha considerado cinco de las diez capacidades listadas por Nussbaum entendiendo que la renta no es el único factor que determina la generación de capacidades, pero que tiene un rol fundamental – como se afirmó en el capítulo 2 - en aquellas que pueden ser esenciales y complementarias para el desarrollo de las demás.

6.3 Otros efectos de las TMNC que propician una RBU temporal

Continuando con la perspectiva de Nussbaum (2012), no es lo mismo considerar políticas públicas con un enfoque de cuidado de las personas que una orientada a respetar y proteger la libertad de elección de cada una. La incondicionalidad de estas transferencias suma a este enfoque un mayor desarrollo de la libertad de elección de las personas en lo que quieren hacer con los recursos recibidos. Tanto las TMNC como la RBU presentan diferentes ventajas que se alinean a esta perspectiva defendida por Nussbaum, sobre todo cuando considera a cada individuo con necesidades diferentes de recursos para lograr un funcionamiento adecuado y sus aptitudes para convertir esos recursos en diferentes esos funcionamientos. Como ya señalamos, aunque la renta no es un indicador representativo de la libertad, permite tener acceso a una diversidad de recursos priorizados de diferente manera distinta por cada individuo contribuyendo así con su desarrollo, permite ir generando condiciones que favorezcan una sociedad más equitativa e igualitaria.

Existen, además de los mencionados, otros efectos de las TMNC estudiadas que son importantes de considerar, sobre todo si busca formarse un camino hacia la concretización de un RBU, sino permanente, al menos temporal hasta un punto de subsistencia óptimo que garantice al individuo los derechos básicos como salud y educación.

Según un planteamiento del PNUD (2020), considerar una renta básica temporal se ha demostrado como algo factible a través de los diferentes programas de TMNC implementados por los gobiernos de la región. Esto permitió abrir conversaciones más amplias sobre la construcción de sistemas de protección social integrales para garantizar que quienes se encuentran en la línea de pobreza puedan resistir mejor a las recesiones económicas futuras. De acuerdo con datos globales del PNUD, un tercio del total de medidas para contrarrestar los efectos negativos de la economía causados por la pandemia fueron TMNC o transferencias no contributivas y benefició a un 15% del total de la población mundial (2020:2).

Como se ha planteado anteriormente, son los países en desarrollo los que cuentan con menos recursos y por lo tanto podrán resistir en menor medida los efectos de las crisis. La crisis actual, como otras pasadas, ha puesto en evidencia la injusticia estructural y las desigualdades que existen en las sociedades que no han sido tratadas decisivamente; tales desigualdades e injusticias se agravan cuando sus efectos comprometen la vida, medios de subsistencia y desarrollo de los individuos. Lo sucedido tras el COVID-19 no fue la excepción. (2020:3).

Por lo tanto, considerar una renta básica temporal podría ser una respuesta sin precedentes ante una crisis sin precedentes, aunque ya la región enfrenta otra diversidad de situaciones sociales, políticas y climáticas con afectaciones graves, no obstante, cuyos efectos se mantienen y se suman a otros factores macro que perpetúan e incrementan los impactos negativos. Según el PNUD, estas propuestas se están planteando ya con diversos nombres y umbrales de focalización en todo el mundo y aunque se alinean con la expansión de los sistemas de protección o asistencia social, no dejan de conectarse con el concepto de una RBU con enfoque de derechos para garantizar un mínimo de ingresos para todas las personas, independientemente de su estatus (2020:16). Según los datos y argumentos presentados en los capítulos anteriores y el presente está es una opción posible e inclusive viable que permita abordar la vulnerabilidad desde un enfoque de derechos colocando a las personas en el centro de la acción política, aunque no resuelve de forma inmediata los problemas sistémicos que existen en las sociedades, permitirán construir un camino hacia un desarrollo humano sostenible.

CAPÍTULO VII

Conclusiones

7.1 La renta como catalizador del desarrollo humano

La expansión de capacidades y libertades es fundamental para el ser humano, sobre todo cuando se desenvuelve en medio de vulnerabilidades que a su leve cambio pueden cambiar drásticamente su condición y restringir, limitar, interrumpir e incluso detener su desarrollo humano. Dado que cada persona tiene una perspectiva distinta de su condición propia y valora de distinta manera su entorno y condiciones, no es posible garantizar, desde un enfoque del desarrollo humano, que todas las personas puedan desarrollar las mismas capacidades individuales con los mismos recursos disponibles. Sin embargo, es indispensable que cada quién cuente con los medios para poder avanzar en el propio desarrollo de una manera que valore y estime como digna y adecuada para sí. Se ha abordado previamente el papel fundamental de la renta como un facilitador y catalizador de capacidades fundamentales que garantizan una vida digna de vivir, sobre todo cuando factores externos generan una crisis, que, debido al grado de vulnerabilidad, puede impedir un ingreso propio y que sus capacidades se vean restringidas. La renta es, entonces, una garantía indispensable, aunque no suficiente, en una economía de mercado para tener acceso a funcionamientos básicos para la vida, por ejemplo, una nutrición adecuada, acceso a servicios de salud y medicamentos, educación y otros elementos fundamentales para la subsistencia.

Siguiendo el enfoque de Nussbaum, la vida y la salud física - capacidades fundamentales para cualquier persona – necesitan de elementos para garantizarlas; dada la situación actual de Guatemala con una sociedad dependiente de la autogeneración de ingresos ya sea de manera formal o informal, contar con una renta básica en tiempos de crisis será elemental para la asegurar dichas capacidades. Vemos, entonces que, ante las afectaciones provocadas por la pandemia de COVID-19, haber tenido una renta a través del programa Bono Familia, materializada a través de transferencias monetarias no condicionadas, permitió que algunas personas pudieran subsistir y contar con los medios para generar capacidades y los receptores valoraron el haber contado con ese ingreso en un momento de crisis que, para

algunos, inclusive, fue determinante al haberse quedado sin medios para garantizarse una renta. Estas valoraciones fueron observadas en la encuesta realizada. Por lo tanto, la renta tuvo un papel sustantivo en el desarrollo de aquellas personas que recibieron las transferencias; desde estas constataciones, puede afirmarse que una Renta Básica Universal hacia futuro oficiaría como una especie de catálisis para aquellas personas que han visto un desarrollo humano restringido debido a su falta de acceso a un nivel de ingresos mínimo para vivir una vida digna.

7.2 Beneficios de las TMNC como instrumento hacia una RBU

Existe evidencia sobre los beneficios e impacto de las transferencias no condicionadas por sobre aquellas que tienen algún condicionamiento, sobre todo por la limitante que presentan estas últimas ante un enfoque de promoción de los derechos y la participación de las personas. En la misma dirección, las transferencias monetarias no condicionadas han demostrado mayor efectividad y menor costo en su implementación, puesto que no necesitan sistemas amplios de monitoreo como las TMC. Existen diversos estudios sobre el impacto que las TMNC tienen en la vida de las personas y en los mercados locales, pues se traducen en inyecciones de efectivo que dinamizan el mercado local, creando así otras oportunidades y fortaleciendo las economías locales.

Si bien puede afirmarse que ambos mecanismos tienen diversas ventajas y desventajas, desde un enfoque del desarrollo humano como el propuesto por Nussbaum, las TMNC contribuyen con la razón práctica al permitir que los individuos piensen de manera crítica cómo invertir los recursos y planificar la vida propia; amplían el control sobre el entorno propio, al permitir que cada quién decida cómo quiere invertir la transferencia recibida de acuerdo aquellas cosas que valora para vivir una vida digna.

La encuesta realizada mostró que las y los beneficiarios del programa de TMNC que se instauró en la Ciudad de Guatemala durante la pandemia, destacaron elementos que pueden entenderse como componentes centrales del desarrollo humano. Se evidenció que uno de los más valorados por el programa Bono Familia fue precisamente poder utilizar el recurso libremente sin tener que cumplir con

condicionantes que limitaran la decisión de cómo gastarlo. Las TMNC también pueden ser consideradas como parte de los sistemas de protección social no contributivos, al contribuir con que las personas puedan tener un nivel mínimo de vida que les garantice su desarrollo. Por otra parte, se defendió que apoyan a cambiar el paradigma de lucha contra la pobreza hacia una perspectiva de construcción de una protección social universal. A partir de aquí, se puede defender que es posible considerar a las TMNC como un primer paso hacia una RBU de carácter como mínimo temporal y, como máximo, de implementación paulatina y progresiva, mientras que la sociedad de un país se adapta ante los cambios y afectaciones causadas por una crisis, en este caso la pandemia por COVID-19, pues demuestran que con voluntad política es posible identificar los recursos necesarios para garantizar un piso mínimo de subsistencia, como ocurrió con la ampliación y creación de programas como respuestas a emergencias; si bien ellos fueron implementados debido a una crisis generada por factores externos, se evidenció en la investigación que es posible realizar las adecuaciones necesarias para contar con una renta para aquellos más afectados.

7.3 Los efectos y mitigaciones de la crisis como un argumento viable para una RBU o una RBU temporal

En la tesis también se ha identificado una oportunidad a partir de la implementación de programas de TMNC considerando como la voluntad política se ve afectada por factores externos que contribuyen a tomar en cuenta alternativas que de otra manera no serían consideradas pero que al final terminan siendo viables y demuestran tener un fuerte impacto y aceptación por parte de la población beneficiada. Por otro lado, los efectos causados por la crisis aún están siendo evaluados y no se tiene una idea del impacto, aun cuando hay proyecciones de las afectaciones causadas y cómo estas fueron de alguna manera mitigadas por las diferentes medidas y políticas utilizadas por los gobiernos de la región para atender a la población vulnerables dependiente de las economías de mercado para su subsistencia, si es posible observar el impacto que dichas medidas tuvieron a no permitir que las afectaciones en el desarrollo humano de las personas fuera mayor de lo proyectado.

Considerando lo anterior, la discusión debería centrarse en cómo generar las condiciones necesarias para la implementación de una RBU sostenible en el tiempo, o al menos una temporal que permita mitigar en el mediano plazo los efectos de la crisis por COVID-19, a lo que se suman los efectos del cambio climático y los conflictos sociopolíticos que enfrentan otras naciones, como la guerra entre Rusia y Ucrania, y terminan afectando a las economías dependientes. Esto permitiría cambiar el discurso política en materia del desarrollo humano, dejando de centrar la conversación en el combate contra la pobreza o utilizar el PIB como un indicador de desarrollo y enfocarse en cómo generar capacidades que garanticen libertades a los individuos para vivir una vida digna, sobre todo ante la ampliación de las vulnerabilidades de quienes dependen de autogenerar sus propios ingresos para su supervivencia considerando a la renta como un catalizador para el desarrollo humano que facilite el acceso a derechos humanos básicos. Los resultados obtenidos de la encuesta, presentados en el capítulo anterior⁶, muestran de manera general cómo una población determinada valora el contar con un ingreso en tiempos de crisis, que, según su opinión, debería continuar hasta que las personas logren tener un ingreso fijo o establecer su economía. También, se evidencia un efecto domino donde las personas que reciben el ingreso y luego apoyan a otros familiares o amigos cercanos por considerar que tienen una necesidad mayor, demostrando que aún en tiempos de crisis existe un espíritu solidario que fomenta la resiliencia, factor determinante para el desarrollo de una sociedad.

No cabe duda de que la pandemia podría servir como punto de discusión y debate a los gobiernos para reflexionar sobre cómo generar políticas que promuevan la igualdad y permitan a las personas estar preparadas para afrontar las diversas crisis y sus efectos. Con el fin de mantener el desarrollo humano, la RBU debería ser, si no una opción viable, al menos la base de una estrategia, no para luchar contra la pobreza, sino para garantizar a las personas libertades esenciales para vivir una vida que valoran para sí.

⁶ Véase capítulo VI.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Económica para América Latina y El Caribe -CEPAL- (2021). *Panorama Social de América Latina 2020*. Publicación de las Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020#:~:text=A%20lo%20largo%20de%20este.trabajo%20remunerado%20y%20no%20remunerado.>

Blofield, M., Giambruno, C., Pribble, J. (2021). *Breadth and Sufficiency of Cash Transfer Responses in Ten Latin American Countries During the First 12 Months of the COVID-19 Pandemic*. The Commitment to Equity (CEQ) Institute at Tulane University. <https://socialprotection.org/es/discover/publications/breadth-and-sufficiency-cash-transfer-responses-ten-latin-american-countries>

Bottan, N.L., Vera-Cossio, D.A., Hoffman, B. (2020). *The Unequal Impact of the Coronavirus Pandemic: Evidence from Seventeen Developing Countries*. Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/en/the-unequal-impact-of-the-coronavirus-pandemic-evidence-from-seventeen-developing-countries>

Bregman, R. (2017). *Utopía para Realistas*. Ediciones Salamandra.

Cecchini, S., Atuesta, B. (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe, Tendencias de Cobertura e Inversión*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41811-programas-transferencias-condicionadas-america-latina-caribe-tendencias>

Cecchini, S., Filgueira, F., Robles, C. (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe, Una perspectiva comparada*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36831-sistemas-proteccion-social-america-latina-caribe-perspectiva-comparada>

Cecchini, S., Leiva, A., Madariaga, A., Trucco, D. (2009). *Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3656-desafios-programas-transferencias-corresponsabilidad-casos-guatemala-honduras>

Cecchini, S., Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas, Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/27854/S2011032_es.pdf

Cejudo, G.M., Michel, C.L., de los Cobos, P. (2020). *Respuestas para enfrentar la pandemia en América Latina y el Caribe: el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de información de protección social*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/respuestas-para-enfrentar-la-pandemia-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-el-uso-de-programas-de-transferencias-monetarias-y-de>

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19*. Publicación de las Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>

Fiszbein, A., Schady, N. (2009). *Panorama General: Transferencias Monetarias Condicionadas, Reduciendo la Pobreza Actual y Futura*. Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/es/227591468149693676/pdf/613900PUB0SPAN10Box358345B01PUBLIC1.pdf>

García Valverde, F. (2016). *¿Se promueve el desarrollo humano transfiriendo recursos a los pobres?*. https://www.academia.edu/30531128/Se_promueve_el_Desarrollo_Humano_o_transfiriendo_recursos_a_los_pobres

Garza-Vásquez, O., Ramírez, V. (2018). Los programas de transferencias monetarias y su contribución con el desarrollo humano en, *Introducción al enfoque de las capacidades: Aportes para el desarrollo humano en América Latina*. Editorial Manantial.

Gray Molina, G., Ortiz-Juarez, E. (2020). *TEMPORARY BASIC INCOME: Protecting Poor and Vulnerable People in Developing Countries*. United Nations Development Program (UNDP). <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Temporary%20Basic%20Income-V4.pdf>

Harvey, P. (2005). *Cash and vouchers in emergencies*. Humanitarian Policy Group. <https://reliefweb.int/report/world/cash-and-vouchers-emergencies-discussion-paper-humanitarian-policy-group>

Iguíniz, J., Clausen, J. (2021). *COVID-19 & Crisis de Desarrollo Humano en América Latina*. Instituto de Desarrollo Humano de América Latina (IDHAL) y Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). <https://www.pucp.edu.pe/idhal/publicacion/covid-19-crisis-de-desarrollo-humano-en-america-latina/>

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). 2020. *Centroamérica: Análisis sobre posibles impactos económicos y fiscales de la crisis potenciada por el COVID-19*. Recuperado ICEFI. http://icefi.org/sites/default/files/icefi_-_presentacion_-_covid_19_-_ analisis_de_las_consecuencias_economicas_y_fiscales.pdf

Instituto Guatemalteco de Estadística (INE). (2015). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014: Principales Resultados*. Instituto Guatemalteco de Estadística. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/12/11/vjnvdb4izswoj0ztuivpicaaxet8lzz.pdf>

Instituto Guatemalteco de Estadística -INE-. (2021). *Canasta Básica Alimentaria (CBA) y Ampliada (CA) agosto 2021, 1-7*. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2021/09/07/202109071956176jUXYrCteX8JWZUbSn6B6fCXUXaZQ78F.pdf>

Krozer, A. (2010). *A regional basic income: Towards eradication of extreme poverty in Central America*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/25938/lcmexl998.pdf>

Lo Vuolo, R. (Ed.). (2013). *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America*. Palgrave Mcmillan.

Menkos Zeissig, J., Medina Bermejo, A., Figueroa, W., Castañeda Ancheta, R., Roldán, H. (2017). *Renta básica universal: Más libertad, más igualdad, más empleo, más bienestar. Una propuesta para Guatemala (2019-2030)*. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). https://mail.icefi.org/sites/default/files/renta_basica_universal_-_completo.pdf

Ministerio de Educación. (2020). *Plan integral para la prevención, respuesta y recuperación ante el COVID-19*. Gobierno Guatemala. <https://www.mineduc.gob.gt/portal/documents/PLAN-DE-RESPUESTA-CORONAVIRUS-COVID-19-010620.pdf>

Nussbaum, M. (2011). *Crear Capacidades, Propuesta para el desarrollo humano*. Espasa Libros (Edición Kindle).

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Panorama Temático Laboral, Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_633654/lang--es/index.htm

Piketty, T. (2008). *La Economía de las Desigualdades, cómo implementar una distribución justa y eficaz de la riqueza*. Editorial Anagrama.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Informe sobre el Desarrollo Humano 2014. Sostener el Desarrollo Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Informes%20y%20gu%C3%ADas/09_26-hdr14-report-es.pdf

Population Council (2020). *Guatemala: COVID-19 knowledge, attitudes and practices—Perspectives from 144 key informants in 10 indigenous municipalities. Results from the second round of data collection, July 21–26*. Population Council. https://knowledgecommons.popcouncil.org/cgi/viewcontent.cgi?article=2159&context=departments_sbsr-pgy

Sanchez, S.M., Scott, K., Lopez, J.H. (2016). *Guatemala: Cerrando brechas para generar un crecimiento más inclusivo, Diagnóstico Sistemático de País*. Banco Mundial. https://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/guatemala_diagnostico_sistematico_del_pais.pdf

Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta.

Stiglitz, J.E. (2012). *El precio de la desigualdad*. Taurus.

Tappis, H., Doocy, S. (2017). *The effectiveness and value for money of cash-based humanitarian assistance: a systematic review*. Research Gate. https://www.researchgate.net/publication/319287474_The_effectiveness_and_value_for_money_of_cash-based_humanitarian_assistance_a_systematic_review

ANEXOS

Efectos y uso del Bono Familia

Agradecemos su tiempo para llenar la presente encuesta. El objetivo es recoger su experiencia con el Bono Familia durante la pandemia del Covid-19. La información servirá exclusivamente para hacer un estudio sobre este tipo de programas en Guatemala y para identificar cómo planificar mejores políticas sociales en el país. Sus datos e información personal no serán solicitados. La información transmitida no se utilizará con fines comerciales.

*Obligatorio

Instrucciones

1. Si usted es mayor de edad agradecemos que pueda continuar con el llenado, de lo contrario sugerimos enviar la encuesta a una persona cercana que tenga más de 18 años.
2. Responder la encuesta únicamente si ha sido beneficiado con el Bono Familia o conoce a algún familiar cercano que lo fue.
3. Solicitamos que pueda responder a cada una de las preguntas, si considera no saber o desea no responder alguna, por favor utilizar la opción que corresponda.
4. Agradecemos que al final de la encuesta pueda compartir el enlace con otras personas que considere que pueden apoyar con el presente estudio.

Datos generales

1. Vivo en: *

Marca solo un óvalo.

- Alta Verapaz
- Baja Verapaz
- Chimaltenango
- Chiquimula
- El Pogreso
- Escuintla
- Guatemala
- Huehuetenango
- Izabal
- Jalapa
- Jutiapa
- Petén
- Quetzaltenango
- Quiché
- Retalhuleu
- Sacatepéquez
- San Marcos
- Santa Rosa
- Sololá
- Suchitepequéz
- Totonicapán
- Zacapa

2. Municipio: *

3. Mi edad es *

Marca solo un óvalo.

- Entre 18 y 25 años
- Entre 26 y 30 años
- Entre 31 y 35 años
- Entre 36 y 40 años
- Entre 41 y 45 años
- Entre 46 y 50 años
- Entre 51 y 55 años
- Entre 56 y 60 años
- Mayor de 61 años

4. Mi género es *

Marca solo un óvalo.

- Mujer
- Hombre
- Otro
- Prefiero no decirlo

5. Mi rol en el hogar es *

Puede elegir varias opciones.

Selecciona todos los que correspondan.

- Tomar decisiones
- Trabajar
- Realizar labores domésticas
- Cuidar a: Hijos e hijas, padre y/o madre, hermanos y/o hermanas, personas mayores o ancianas

6. ¿Cuántas personas viven en su hogar? *

Marca solo un óvalo.

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10
- Más de 10

7. ¿Quiénes trabajan en casa? *

Puede elegir varias opciones

Selecciona todos los que correspondan.

- Padre
- Madre
- Hijos y/o hijas
- Persona responsable del hogar (abuelos, tíos, tías, otros)

8. Sus ingresos provienen de: *

Puede elegir varias opciones.

Selecciona todos los que correspondan.

- Trabajo para una empresa
- Soy comerciante
- Negocio propio (registrado)
- Ventas informales
- Remesas
- Familiares cercanos
- Prefiero no responder

9. Los ingresos familiares son: *

Marca solo un óvalo.

- Entre 500 y 1000 Quetzales
- Entre 1001 y 1500 Quetzales
- Entre 1501 y 2000 Quetzales
- Entre 2001 y 2500 Quetzales
- Entre 2501 y 3000 Quetzales
- Entre 3001 y 3500 Quetzales
- Entre 3501 y 4000 Quetzales
- Entre 4001 y 4500 Quetzales
- Entre 4501 y 5000 Quetzales
- Entre 5001 y 7000 Quetzales
- Mayor a 7000 Quetzales

Datos sobre el
Bono Familia

Si usted fue beneficiario o beneficiaria, por favor responda cada una de las preguntas.

10. ¿Fue usted beneficiado o beneficiada con el Bono Familia? *

Marca solo un óvalo.

- Sí
- No
- No directamente, alguien en mi familia lo recibió

11. ¿Cuántas entregas recibió del Bono Familia? *

Marca solo un óvalo.

- 1
- 2
- 3

12. ¿Ha sido el Bono Familia su único ingreso en los meses de mayo a diciembre de 2020? *

Marca solo un óvalo.

- Sí
- No
- Fue un ingreso extra
- Sí al inicio, después tuve otras fuentes de ingreso

13. ¿Cuál ha sido el principal uso que le dio a las transferencias recibidas? *

Puede elegir varias opciones.

Selecciona todos los que correspondan.

- Atención médica por contagio de Covid-19
- Compra de alimentos y enseres para el hogar
- Pago de servicios del hogar (agua, luz, basura, etc.)
- Pago de consultas médicas y medicinas
- Pago de colegiaturas y/o útiles escolares
- Pago de internet
- Compra de tiempo de aire
- Planificación familiar (anticonceptivos)
- Saldo de deudas pendientes
- Pasajes
- Gasolina
- Recreación
- Capital de trabajo (compra de materia prima o artículos para la venta)
- Ayudar a familiares y/o amigos en necesidad
- Otro: _____

14. ¿Cómo catalogaría la implementación del Bono Familia? *

1 = Mala; 2 = Debió ser mejor; 3 = Regular; 4 = Buena; 5 = Excelente

Marca solo un óvalo.

1	2	3	4	5	
Mala	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Excelente

15. ¿Qué tan beneficioso fue recibir el Bono Familia? *

Marca solo un óvalo.

1	2	3	4	5	
Poco beneficioso	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Bastante beneficioso

16. ¿Considera que el Bono Familia fue beneficioso? ¿Por qué? *

Marca solo un óvalo.

Sí

No

17. Fue beneficioso porque:

Responder solamente si su respuesta fue Sí. Puede elegir varias opciones.

Selecciona todos los que correspondan.

- Permitió tener un ingreso de apoyo a la economía familiar
- Ayudó a tener acceso a bienes y servicios (alimentos, luz eléctrica, etc.)
- Contribuyó para que niños, niñas y adolescentes siguieran estudiando
- Contribuyó para que la familia pudiera recibir atención médica y/o comprar medicinas
- Permitió tener acceso a internet y/o tiempo de aire para estar conectados
- Facilitó la oportunidad de tener tiempo de recreación
- Dio la oportunidad de apoyar a otros
- Otro: _____

18. No fue beneficioso porque:

Responder solamente si su respuesta fue No. Puede elegir varias opciones.

Selecciona todos los que correspondan.

- Los montos fueron insuficientes
- Las transferencias no fueron bien distribuidas (fue mayor la cantidad inicial que la final)
- Las transferencias fueron muy espaciadas
- Retirar el efectivo no fue fácil
- Algunas personas dejaron de trabajar después de recibir el bono
- Lo malgastaron en cosas innecesarias
- Creo peleas en el hogar
- Otro: _____

Beneficios de las transferencias monetarias sin condiciones

Por favor responda cada una de las preguntas a continuación.

19. ¿Considera que programas como el Bono Familia son útiles en tiempos de crisis? *

Marca solo un óvalo.

Sí

No

20. ¿Cuál considera que es el mayor beneficio de estos programas? *

Puede elegir varias opciones.

Selecciona todos los que correspondan.

- El efectivo puede utilizarse en lo que uno considera más importante
- No se tiene que cumplir con condiciones par poder recibir el beneficio
- El efectivo puede retirarse en varios lugares
- Las transferencias pueden utilizarse sin tener el efectivo en mano (uso en supermercados)
- Permiten tener capital para invertir
- Ayudan a que podamos comer mejor
- Ayudan a que los niños, niñas y adolescentes sigan estudiando
- Ayudan a pagar consultas médicas y/o medicina
- Completan el ingreso familiar que ya se tiene
- Otro: _____

21. ¿Ha participado anteriormente en otro tipo de programas de transferencias monetarias como el Bono Familia? *

Marca solo un óvalo.

Sí

No

22. Si su respuesta anterior fue Sí. Por favor especificar en cuál:

23. Si participó en otro programas ¿Quién los implementaba?

Responder solo si ha participado en otro programa.

Selecciona todos los que correspondan.

Gobierno

Una ONG

Otro: _____

24. ¿Cuál programa considera que fue mejor?

Responder solo si ha participado en otro programa.

Marca solo un óvalo.

Bono Familia

Programa anterior

25. ¿Porque considera que fue mejor?

Especificar si se refiere al Bono Familia o algún otro programa.

26. ¿Considera que hubieron familias beneficiadas con el Bono Familia que NO debieron recibirlo? *

Marca solo un óvalo.

Sí

No

27. Si su respuesta fue Sí. Por qué considera que no debieron recibirlo:
Puede elegir varias opciones.

Selecciona todos los que correspondan.

No lo gastaron adecuadamente

No lo necesitaban

Hay familias que lo necesitaban más

Permitted que algunos tuvieran ingresos sin trabajar y/o esforzarse

Porque las personas dejaron de trabajar al recibirlo

Otro: _____

28. ¿Cuál considera que debería ser la duración de programas como el Bono Familia? *

Marca solo un óvalo.

1 - 4 meses

5 - 8 meses

1 año

Hasta que las familias tengan un ingreso fijo (si no tuvieran ingresos al inicio)

Otro: _____

Final de la encuesta.

Muchas gracias por su colaboración.

Este contenido no ha sido creado ni aprobado por Google.

Google Formularios