

Protección social para personas trabajadoras en empleo informal: tendencias y cambios

Nivel mínimo de ingresos: entender las diferentes propuestas de políticas

Introducción

La pandemia mundial de 2020 generó un gran interés en el potencial de la protección social para mantener los ingresos y los medios de subsistencia durante la crisis, con especial atención en las transferencias de efectivo. Además, el debate sobre el ingreso básico, el ingreso básico universal y otro tipo de transferencias de efectivo también cobró importancia. Las personas formuladoras de políticas públicas progresistas, los movimientos de personas trabajadoras y las organizaciones de la sociedad civil alrededor del mundo aprovecharon la oportunidad para exigir programas relativos a la seguridad de los ingresos más abarcativos: desde programas de ingreso mínimo, de ingreso básico y hasta un ingreso básico universal.

Pero, ¿qué significa todo esto? Cuáles son las diferencias? En esta nota informativa brindamos una explicación sobre los distintos términos en uso, y con tres casos como ejemplo presentamos cómo y dónde se está discutiendo sobre políticas en el sur global. Observamos los programas y debates en la Ciudad de México, México; Sudáfrica y Brasil.

Conceptos clave

Los planes de apoyo a los ingresos incluyen un número de propuestas diferentes entre sí, entre las que se encuentran:

- El **ingreso básico** es una red de seguridad (basada en los niveles de ingresos y no en la situación laboral) del sistema de protección social, no contributiva y sujeta a una prueba de medios. El ingreso básico es un último recurso para gente que no tiene los medios suficientes para asegurarse un nivel de vida decente. Muchos países tienen un umbral de ingresos mínimos que determina qué persona es apta para recibir protección social. Por ejemplo, la línea de pobreza en India determina que la protección social es para aquellos hogares que estén debajo de las 27 000 INR (330 USD) anuales. Estos programas se centran en las personas más pobres dentro de la pobreza y los costos directos son, por lo general, relativamente bajos porque están destinados a menos gente. Sin embargo, la desventaja es que las personas trabajadoras con ingresos por encima de ese umbral tan bajo quedan excluidas, lo que suele ser el caso de las personas trabajadoras en empleo informal. Otro inconveniente es el alto costo administrativo e indirecto de seleccionar a la población.
- Los planes de **ingreso mínimo** también están sujetos a una prueba de medios. Estos programas son redes de seguridad social financiados con fondos públicos que buscan prevenir la pobreza y la exclusión social. La diferencia es que es un ingreso complementario, suficiente para que las familias alcancen un determinado nivel establecido por cada país como el mínimo para una vida digna¹. La mayoría de los países de la OCDE tienen programas de ingresos mínimos para personas en edad de trabajar². Si bien estos planes son cada vez más eficientes para abordar la pobreza multidimensional, también es cada vez más complejo implementarlos y hacer que funcionen porque no sólo se trata de transferencias de efectivo, sino también de darles acceso a servicios o provisiones en especies.

¹ Comisión europea, [preguntas y respuestas: un ingreso mínimo suficiente](#).

² Immervoll, H. (2010). [Minimum income benefits in OECD countries](#) [Los beneficios de ingreso mínimo en los países OCDE].

- El **ingreso básico universal (IBU)** es un pago en efectivo habitual a todas las personas que son miembros de una comunidad sin ningún requisito laboral ni ninguna otra condición³. Las principales diferencias son que, como dice el nombre, el IBU es universal, por lo que se le paga a todas las personas, e incondicional, es decir que se paga independientemente del nivel de ingresos y de la situación laboral. No está supeditado a la participación en ningún programa como programas públicos de trabajo o transferencias condicionales de efectivo. Se otorga a nivel individual (a diferencia de los beneficios por hogares, como suele ser el caso de los programas de ingresos básicos). Una ventaja es que las personas trabajadoras en empleo informal, que generalmente están excluidas de los programas de ingreso básico, podrían beneficiarse de este tipo de planes de ingresos. Además, los costos administrativos que implica evaluar qué personas son aptas para recibirlo es relativamente bajo, al igual que el riesgo de incluir personas beneficiarias no aptas o excluir a quienes sí lo sean.

Por el momento ningún país cuenta con un IBU, pero se han hecho pruebas piloto a pequeña escala y ha habido algunas experiencias a gran escala. Sólo dos países, Mongolia e Irán, han tenido un IBU durante un corto período de tiempo⁴. Sin embargo, en el pico de la crisis por la COVID-19, hubo trece países que implementaron transferencias de efectivo universales por una única vez para toda la población adulta. Los altos costos directos y la necesidad de revisar los sistemas de tasas y de asistencia social son considerados a menudo como los mayores obstáculos para implementar el IBU.

- Los **beneficios de desempleo** son medidas de apoyo para personas trabajadoras que se quedan sin trabajo u otras que no tienen empleo. El primer tipo de beneficio de esta índole es el programa de seguro por desempleo. Este programa está ligado al empleo formal y está pensado para apoyar a las personas trabajadoras que quedan desempleadas involuntariamente. Para que las personas beneficiarias sean aptas tienen que haber contribuido al fondo del seguro durante un determinado período. La persona que pierde su trabajo, a cambio, tiene derecho a una compensación durante el período estipulado en esa política o hasta que encuentre trabajo. Los programas de seguro por desempleo ofrecen, por lo general, una sustitución de ingresos que representa un porcentaje de los ingresos previos al desempleo, en consonancia con el objetivo de regular el consumo. El segundo tipo de beneficio de desempleo es la asistencia por desempleo. Este programa se concentra en las personas trabajadoras desempleadas que no son aptas o ya no son más aptas para recibir el seguro por desempleo. Los requisitos para este programa generalmente están vinculados al empleo formal previo, y la duración puede ser o no limitada. El objetivo principal de los beneficios de asistencia es proveer un nivel mínimo de recursos durante el desempleo a largo plazo, y no ofrecer un seguro contra la pérdida de ingresos. Como resultado, los niveles de beneficios tienden a ser menores a los seguros de desempleo y menos dependientes de manera directa de los ingresos previos, pero generalmente son más amplios que los programas de ingresos básicos⁵.

Tres casos de estudio

El problema con el ingreso mínimo en la Ciudad de México: el mínimo vital

En 2017, cuando se redactó la nueva constitución de la Ciudad de México, se contemplaron muchos temas progresistas en el documento, incluyendo el Salario Mínimo Vital. En el Artículo 9 (2) dice: “Todas las personas tienen derecho a un mínimo vital para asegurar una vida digna en los términos de esta Constitución”. También establece que las políticas sociales deben considerar mecanismos para implementar el “derecho al mínimo vital para una vida digna, dando prioridad a las personas en situación de pobreza, que se establecerán de conformidad con los criterios de progresividad [...]”⁶.

³ Laboratorio de ingresos mínimos Stanford.

⁴ Banco Mundial. Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices [Explorar el ingreso básico universal: una guía para recorrer conceptos, evidencias y prácticas].

⁵ Immervoll, H. (2010). Minimum income benefits in OECD countries [Los beneficios del ingreso mínimo en los países OCDE].

⁶ Gobierno de la Ciudad de México. Constitución Política de la Ciudad de México.

A pesar de esta ventaja legal, el progreso ha sido pequeño desde que se aprobó la nueva Constitución. Para que estos derechos sean efectivos, tienen que estar regulados por una ley secundaria (infraconstitucional) que provea detalles sobre cómo debería implementarse el mínimo vital. Si bien se han hecho muchos intentos, no ha habido avances legislativos.

Sin embargo, la sociedad civil sigue presionando para que se implemente. En 2021, WIEGO publicó una nota técnica para evaluar las limitaciones y el potencial de implementar el mínimo vital (universal o sujeto a una prueba de medios) en la Ciudad de México⁷.

Una conclusión importante del estudio fue que en México hay varios programas de subsidios en efectivo destinados a diferentes grupos, y eso fragmenta la eficacia de la política del mínimo vital. Para posibilitar su implementación, esos subsidios deberían unirse en un único programa⁸. Otro hallazgo de la evaluación es que un proyecto de índole universal (IBU) no sería factible por las restricciones económicas y el tamaño de un programa con esas características. Un abordaje posible sería ir implementando gradualmente esta política por grupos, e ir incrementándolo hacia la universalidad. Sin embargo, los gobiernos subnacionales, como el de la Ciudad de México, están lidiando con mayores limitaciones fiscales que el Gobierno central para enfrentar un IBU, ya que tienen menos instrumentos para expandir sus ganancias impositivas a la vez que la carga recae en las personas ricas (el impuesto a las ganancias, por ejemplo, es un impuesto federal).

Posibilidades de un ingreso básico en Sudáfrica

Como respuesta a la COVID-19, Sudáfrica implementó en mayo de 2020 una asistencia social de emergencia por la COVID-19 de un subsidio mensual de 350 ZAR (20 USD). En un principio, el subsidio iba a ser durante tres meses, pero se extendió hasta abril de 2021.

La cantidad no era suficiente para cubrir la pérdida de ingresos, ya que representaba el 10 % del salario mínimo nacional y estaba debajo de la línea de pobreza (624 ZAR). Sin embargo, representó un avance importante en términos de políticas de asistencia social en el país⁹. A pesar de que Sudáfrica tiene diferentes tipos de subsidios, este fue el primero de apoyo a los ingresos destinado a personas en edad de trabajar. En la primera versión, se había destinado también a todas las personas que estaban fuera del empleo formal y fuera de los planes de asistencia social que había, por lo que muchas personas trabajadoras en empleo informal cumplían con los requisitos para acceder. Lamentablemente, excluía a muchas trabajadoras en empleo informal que tenían acceso al subsidio de apoyo a la infancia (CSG).

Sin embargo, el subsidio “350” no se implementó de manera estable. Después de haberse implementado durante un año, el programa se interrumpió en mayo de 2021. Cuando fue retomado, en agosto de 2021, su alcance fue más reducido. Si bien las personas beneficiarias del subsidio CSG ya eran aptas, como requisito para acceder tenían que tener una cuenta bancaria. Y la cuenta no debía disponer de más de 595 ZAR y las personas que aplicaban no podían tener ningún tipo de empleo. Lo que significaba que las personas trabajadoras en empleo informal quedaban excluidas¹⁰. A pesar de estas barreras, para noviembre de 2021 se habían postulado 14,5 millones de personas al subsidio¹¹.

Si bien en febrero de 2023, en el anuncio de presupuesto el Gobierno expuso que el subsidio de 350 ZAR se extendería hasta marzo de 2024, hay planes de sustituir el programa. Hasta el momento no se han revelado

⁷ Ramírez López, Berenice P. 2021. [Consultoría técnica para estudio sobre mínimo vital](#). Documento de consulta de WIEGO n.º 19. Manchester, Reino Unido: WIEGO.

⁸ Entrevista con Tania Espinoza (23 de enero de 2023).

⁹ WIEGO, Asiye eTafuleni (AeT). 2022. *COVID-19 Crisis and the Informal Economy in Durban, South Africa: Lasting Impacts and an Agenda for Recovery* [La crisis de la COVID-19 y la economía informal en Durban, Sudáfrica: repercusiones duraderas y un programa de recuperación]. Manchester, Reino Unido: WIEGO.

¹⁰ Entrevista con Caroline Skinner (30 de enero de 2023).

¹¹ Oficina de Seguridad Social de Sudáfrica. 10 de noviembre de 2021. Informe sobre la asistencia social de emergencia por la COVID-19.

detalles sobre la nueva política¹². Aunque el programa se extendió por al menos cuatro años (interrumpidos), hay un debate en Sudáfrica sobre si este programa de apoyo a los ingresos es la mejor opción de políticas frente a los programas de obras públicas, los programas de garantía juvenil o los programas de creación de puestos de trabajo¹³.

Durante este período, en un contexto de mucho desempleo, fue cobrando fuerza una importante demanda por parte de la sociedad civil de un ingreso básico universal¹⁴. Las investigaciones demuestran que el subsidio de 350 ZAR apoya los ingresos y los medios de subsistencia. Un estudio de WIEGO junto con el Centro de Desarrollo Social en África, que se llevó a cabo con personas vendedoras en empleo informal en varias ciudades importantes, demostró que el subsidio tenía un importante efecto multiplicador en términos económicos. Por ejemplo, les permitía a las personas vendedoras seguir comprando productos en negocios formales como son los proveedores de alimentos, y también les permitía pagarles pequeñas cantidades a otras personas trabajadoras en economía informal, lo que representaba una oportunidad para personas sin empleo de participar en la economía local¹⁵.

Subsidio en efectivo en Brasil: antes de la COVID, después de la COVID

El principal programa de subsidios en efectivo de Brasil se llama Bolsa Familia (PBF) y ha existido durante 20 años. Este programa de ingresos básicos ha sido ampliamente considerado como exitoso para combatir la pobreza extrema. Las condiciones ayudaron además a mejorar los indicadores de la salud (cobertura de vacunas) y de la educación (inscripción en escuelas). Asimismo, está ligado a la construcción de un registro social robusto (CadÚnico) y a la entrega de una asistencia social de mayor alcance que el mismo programa. Cada hogar pobre (es decir, de ingresos mensuales menores a 35 BRL por persona) tiene derecho a un subsidio básico de 89 BRL (18 USD), más un subsidio variable con base en el número de infancias en el hogar (se puede solicitar hasta tres).

Como en la mayoría de los programas de ingresos básicos, el objetivo principal ha sido la población más pobre dentro de la pobreza. La condición de la prueba de medios excluye del programa a muchas personas trabajadoras en empleo informal. Hasta marzo de 2020, cada familia recibía un promedio de 191 BRL (38 USD) por mes¹⁶. Cuando se desató la pandemia, el programa se encontró con muchos desafíos y demostró que era insuficiente para sobrellevar la pérdida de ingresos de millones de personas trabajadoras, particularmente de aquellas en economía informal. En abril de 2020, el gobierno de Brasil lanzó el programa Auxilio de Emergencia (AE), con subsidios de 600 BRL (120 USD) por persona trabajadora. Aunque seguía siendo un programa de ingresos básicos sujeto a una prueba de medios, el umbral de ingresos creció y triplicó el salario mínimo por hogar (3120 BRL o 265 USD) o 520 BRL (105 USD) por persona. Como resultado, millones de personas trabajadoras en economía informal que habían perdido sus ingresos por la pandemia pudieron acceder al programa. En total, 68 millones de personas recibieron el subsidio, lo que representaba más y mayores subsidios que los de Bolsa Familia. Bolsa Familia siguió existiendo formalmente, pero las personas beneficiarias tuvieron que elegir entre ambas posibilidades.

Luego de cinco meses, el Gobierno comenzó a eliminar Auxilio de Emergencia reduciendo los subsidios a la mitad y agregó condiciones, lo que excluyó a 30 millones de personas beneficiarias. El programa se discontinuó a principios de 2021. Pero con el país preparándose para la peor ola de la pandemia, el Gobierno reemprendió Auxilio de Emergencia en abril de 2021. Durante todo ese año, el promedio del subsidio se redujo a 250 BRL (50 USD).

A medida que se acercaban las elecciones generales en 2022, el Gobierno decidió interrumpir Auxilio de Emergencia y reemplazar Bolsa Familia por un nuevo programa de ingresos básicos: Auxilio Brasil. El subsidio

¹² BusinessTech (23 de febrero de 2023). [Government spending R66 billion on social grants - with plans to replace the R350 SRD payouts](#) [El Gobierno gasta 66.000 millones de rands en subsidios sociales, y tiene planes de sustituir los pagos de 350 rands de la asistencia social de emergencia por la COVID-19].

¹³ Entrevista con Laura Alferts (9 de febrero de 2023).

¹⁴ [Instituto de Justicia Económica](#).

¹⁵ News24 (2 de noviembre de 2022). [How the special Covid grant helped informal traders to stay afloat \[Cómo el subsidio especial por la COVID les permitió mantenerse a flote a las personas vendedoras en empleo informal\]](#).

¹⁶ [Ministerio de Desarrollo Social de Brasil](#).

fue mayor al de Bolsa Familia (un promedio de 400 BRL u 80 USD, comparado con 191 BRL de Bolsa Familia), pero hubo muchos aspectos que hicieron al programa más complejo y problemático, particularmente que no variaba en función del número de infancias.

Luego del cambio de gobierno, la nueva administración volvió a crear Bolsa Familia, aseguró el subsidio por un promedio de 600 BRL, e incluyó un monto de 150 BRL por menor de edad de seis años o menos. Algo que cambió del diseño anterior es que ahora no hay restricciones respecto al número de infancias para reclamar los beneficios. Lo que significa que el monto del subsidio puede alcanzar el nivel de Auxilio de Emergencia. El monto de Auxilio de Emergencia se pagaba por individuo (600 BRL por persona o 1200 BRL por familia con dos personas adultas trabajadoras). En el nuevo programa Bolsa Familia se paga por familia (600 BRL por hogar), pero con el subsidio por infancias muchas familias reciben 1200 BRL¹⁷. Otra innovación es que el Gobierno agregó programas de empleo a la nueva propuesta. Este aspecto sigue en un período piloto y se lanzará en una ciudad (Teresina) en la que las personas beneficiarias registradas en el CadÚnico tendrán acceso a una formación profesional y a oportunidades de trabajo formales y a corto plazo, y se llevará a cabo en conjunto con grandes empresas minoristas.

La innovación más significativa es que las familias del programa cuyos ingresos crezcan hasta superar el umbral de ingresos mínimos pueden seguir recibiendo el subsidio, si el ingreso familiar per cápita es menor a medio salario mínimo (651 BRL o 130 USD). Durante 24 meses, las familias recibirán el 50 % del subsidio. Además, las familias cuyo ingreso sobrepase ese mínimo quedarán en el CadÚnico y, si sus ingresos vuelven a estar por debajo del umbral, tienen prioridad para ser reinsertadas por completo en el programa¹⁸. Con estas condiciones, es probable que el programa beneficie a muchas personas trabajadoras en empleo informal, aunque no esté destinado específicamente a esas personas.

Sin embargo, a pesar las mejoras del diseño y la expansión vertical tan significativa, las condiciones siguen enfocadas en familias en situación de pobreza o extrema pobreza. La pandemia obligó a actualizar Bolsa Familia y el programa de subsidio en efectivo de emergencia destacó la necesidad de un beneficio más apropiado. Estas respuestas a la crisis demostraron los efectos socioeconómicos positivos de incorporar a personas trabajadoras en empleo informal. En 2020, 13 millones de personas salieron de la pobreza¹⁹. Otros estudios encontraron también que Auxilio de Emergencia fue efectivo para reducir la desigualdad compensando la pobreza entre personas afrodescendientes e indígenas.

¹⁷ UOL (4 avril 2023). Com novo Bolsa Família, mãe troca ovo por peixe e carne e compra fraldas [Avec la nouvelle *Bolsa Família*, une mère échange ses œufs contre du poisson et de la viande et achète des couches].

¹⁸ O Globo (23 février 2023). Novo Bolsa Família : Ministério começa programa para garantir empregos a beneficiários [Nouvelle *Bolsa Família* : le ministère lance un programme visant à garantir des emplois aux bénéficiaires].

¹⁹ Protection sociale pour les travailleuse-eur-s de l'informel : tendances et changements. Note d'information sur la Protection sociale n° 3.

Acerca de WIEGO

Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés) es una red mundial dedicada a promover el empoderamiento de las personas trabajadoras –particularmente de las mujeres– en situación de pobreza en la economía informal para garantizar sus medios de sustento. Creemos que todas las personas trabajadoras deben tener los mismos derechos, oportunidades económicas y protecciones, y poder expresarse en un plano de igualdad. Para promover el cambio, WIEGO contribuye con el mejoramiento de las estadísticas, la construcción de nuevos conocimientos sobre la economía informal, el fortalecimiento de redes de organizaciones de personas trabajadoras en empleo informal, así como de sus capacidades; y, junto con estas redes y organizaciones, busca influir en las políticas locales, nacionales e internacionales. Visite www.wiego.org/es.

