

Líneamientos de propuesta para una renta básica de emergencia durante el segundo semestre de 2021 en Colombia

LUIS JORGE GARAY SALAMANCA

JORGE ENRIQUE ESPITIA

Líneamientos de propuesta para una renta básica de emergencia durante el segundo semestre de 2021 en Colombia.

VORTEX Working Papers No. 58 - Documento de coyuntura.

© *Luis Jorge Garay Salamanca*, Vortex Foundation and SciVortex Corp., 2021.

© *Jorge Enrique Espitia*, 2021.

Text, audio and video included in this publication are protected by copyright laws.
Reproduction is permitted if the author and the editor are referenced or quoted.

Opinions and ideas expressed by the authors do not compromise or reflect the opinions of Vortex Foundation or SciVortex Corp.

© First electronic edition, Vortex Foundation, Bogotá, May 2021. Copyright

© First electronic edition, SciVortex Corp, St. Petersburg, Florida, May 2021. Copyright.

VORTEX

ANTECEDENTES

1

La renta básica es una política social idónea para contrarrestar efectiva y rápidamente algunos impactos sociales y económicos de la pandemia del Covid-19 y de la estrategia de confinamiento adoptada para reducir la velocidad de contagio y así evitar el colapso del sistema sanitario. En particular, esta política atiende la caída de los ingresos de los trabajadores bajo condiciones de informalidad, como los de cuenta propia, que dependen de su trabajo día-a-día y de los que laboran en microempresas informales, que superan al 54% del mercado de trabajo en el país, además de aquellos empleados formales con bajos ingresos que perdieron su empleo.

La renta básica de ingresos consiste en una transferencia monetaria incondicional a los hogares en situación de pobreza extrema monetaria, pobreza monetaria y de elevada vulnerabilidad monetaria. Adicionalmente, una renta básica de empleo e ingresos reside en un subsidio incondicional a las nóminas de micro y pequeñas empresas, que son importantes generadoras de empleo aunque gran parte de ellas bajo condiciones de informalidad, para contribuir a su continuidad operativa y a la conservación del empleo y del ingreso de sus trabajadores.

En consecuencia, conviene robustecer el planteamiento de una renta básica de empleo, especialmente focalizada hacia las micro y pequeñas empresas. Sin embargo, aquellos trabajadores a quienes les favoreciera el apoyo de nómina, y que estuvieran en la población focalizada de la renta básica a hogares en situación de pobreza y

pobreza extrema monetarias, se les deduciría el subsidio recibido a través de la nómina del monto de transferencia monetaria que le correspondería en el marco de la renta básica de ingresos para sus respectivos hogares. Así se evitaría un doble favorecimiento a tales hogares, lo que violaría el principio de equidad horizontal que debe regir irrestrictamente a la política social.

Además, la política de renta básica constituye una política de reactivación económica por su impacto directo sobre el aumento de ingresos de la población en situación de pobreza monetaria e indirectamente sobre la demanda interna. Por lo tanto, esta política conlleva a una consecuente dinamización del aparato productivo doméstico y a contener la pérdida del tejido productivo, además de ser también una política de atenuación, aunque parcial, del agravamiento de la desigualdad de ingresos en el país.

Una justificación adicional de una política pública de renta básica en una situación de crisis como la de la pandemia del Covid-19 reside en el principio de solidaridad y corresponsabilidad con aquella población en condición de pobreza y vulnerabilidad monetarias que pueda sufrir una drástica caída en sus ingresos por la dificultad de realizar su trabajo por cuenta propia y del día-a-día o por la pérdida de sus ocupaciones

debido a la recesión de la actividad económica ante la implantación de la estrategia de confinamiento por razones del interés colectivo de la comunidad. Es decir, mediante esta política pública se pretende compensar, al menos en parte, la pérdida de ingresos de la población desfavorecida por su contribución al confinamiento para el control de la pandemia. Se trataría de una política pública para contribuir a una indispensable cohesión social y para evitar una perversa pérdida de tejido social en una sociedad con elevados niveles de desigualdad y exclusión social como Colombia.

Antes de proseguir no sobra resaltar que la política de renta básica ha de complementarse con otras políticas públicas activas de carácter social y económico como una política de buffer de empleo para la realización de proyectos y programas de, por ejemplo: (i) infraestructura de innegable rentabilidad social y económica como vías secundarias y terciarias, escuelas, acueductos y capacidad sanitaria, (ii) transición ecológica como reforestación, protección de ecosistemas y fuentes de agua y acuíferos, desarrollo de fuentes alternativas de energía, etcétera, mediante una acción coordinada entre el gobierno nacional y los gobiernos locales y regionales con un realineamiento consecuente de sus presupuestos. Esto, con la característica adicional de que se trataría de actividades que contribuyen a la reactivación

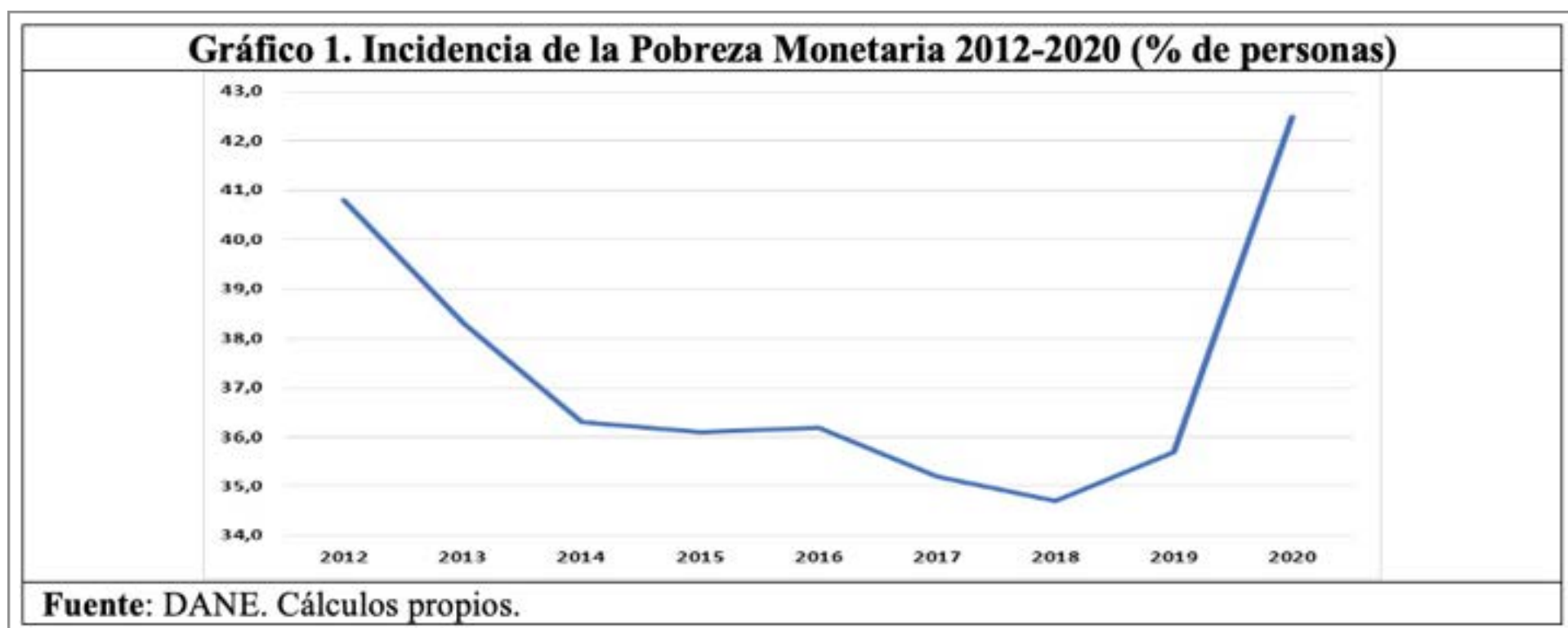
CRISIS SOCIOECONÓMICA ACTUAL

2

Una de las expresiones de la crisis social y económica que atraviesa actualmente la sociedad colombiana reside en los muy elevados grados de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad monetarias, en medio de la segunda recesión económica más aguda que se ha observado en el país desde que existen estadísticas confiables, al punto en que en apenas 9 meses de pandemia no solo se develaron importantes fracturas estructurales, sino que se agravaron sustancialmente en la medida en que se habría retrocedido en más de una década de reducción en la pobreza y la desigualdad (Gráfico 1). Hoy día Colombia se ratifica en uno de los países con mayor desigualdad en el mundo.

Como la ha reportado en los últimos días el DANE, la drástica caída de ingresos de amplios grupos poblacionales produjo un aumento de la pobreza monetaria de 35.7% en diciembre de 2019 a un 42.5% en diciembre de 2020,

llevando a cerca de 5.5 millones de hogares a la pobreza y pobreza extrema monetarias, aparte de otros millones de hogares a una elevada vulnerabilidad monetaria.¹ Sin duda, este crecimiento de 6.8 puntos porcentuales en el nivel de pobreza monetaria fue dispar entre regiones y ciudades, agravándose seriamente la situación en muchas ciudades, centros poblados y zonas rurales.



Ahora bien, teniendo como base los micro-datos de la Medición de Pobreza Monetaria y Desigualdad del DANE mediante los cuales se estimó la pobreza monetaria para diciembre de 2020, actualizando las líneas de pobreza y pobreza extrema monetarias en cada dominio geográfico, y considerando la caída del ingreso total de los hogares en cerca de un 10% en 2020,² superior a la caída del PIB, se

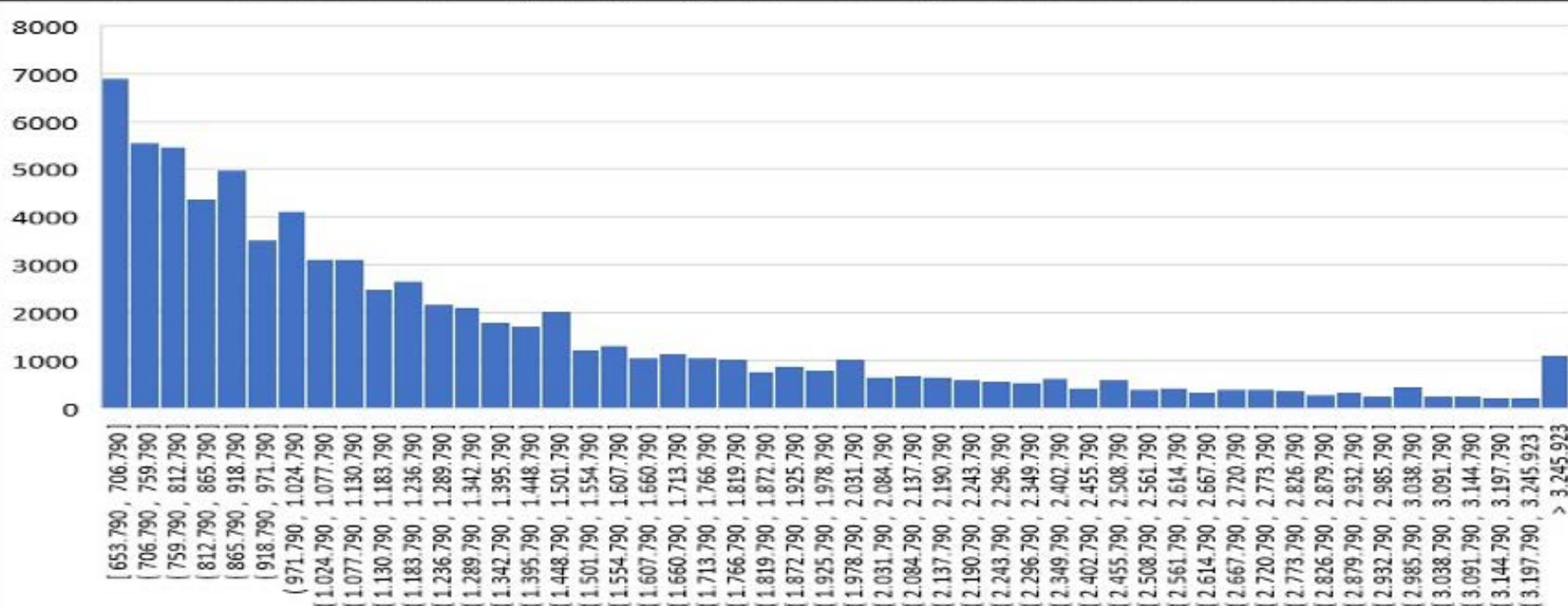
1. En este contexto, la línea de pobreza extrema monetaria subió el 5.6% al pasar de \$137.350 al mes en 2019 a \$145.004 al mes en 2020, y la de pobreza monetaria el 1.2% al pasar de \$327.674 al mes en 2019 a \$331.668 al mes en 2020. Por supuesto, las líneas de pobreza difieren por dominio geográfico. Por ejemplo, en Bogotá la línea de pobreza es de \$455.030 al mes, en Cali de \$356.962 al mes y en Santa Marta de \$344.371 al mes.
2. El ingreso per cápita de todos los quintiles se redujo. Hasta del -26.2% fue la reducción para el quintil de menores ingresos, y del -16.5%, -15.6, -13.5 y -10.1% para los siguientes quintiles por nivel de ingreso, sucesivamente. De igual manera, el DANE reporta que la caída del ingreso per cápita en Bogotá D. C. fue del -50.3% (DANE. “Caracterización pobreza monetaria y resultados clases sociales 2020”. Mayo 6 de 2021).

estima que habría del orden de unos cinco y medio millones de hogares en situación de pobreza monetaria a diciembre de 2020, de los cuales unos dos millones de hogares estarían en situación de pobreza extrema, y cerca de 4.5 millones de hogares en vulnerabilidad monetaria.

Así pues, 36 millones de personas (9.9 millones de hogares) se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad, es decir, el 73% del total de la población colombiana. Ello muestra que el aumento de los hogares en situación de pobreza monetaria obedece tanto a la caída del ingreso de los hogares en vulnerabilidad monetaria, como, al menos en parte, al deterioro de los ingresos de la clase media,

la cual, desde hace ya varios años, tiende a concentrarse en lo fundamental en el rango bajo del ingreso, colindante con el de los de hogares en vulnerabilidad (Gráfico 2). Es una denominada clase media altamente frágil a caer en pobreza o vulnerabilidad monetarias, dada su estructura y nivel de ingresos, así como su alta probabilidad de caer en desempleo por causa de una recesión o crisis económica. Por ejemplo, con la pandemia el número de ocupados decreció en cerca de 2.5 millones de personas (diciembre 2019-diciembre 2020), de los cuales el 72% pertenecía a la denominada clase media.

Gráfico 2. Distribución del Ingreso por persona de hogares de la denominada Clase Media



Fuente: DANE. Cálculos propios.

RENTA BÁSICA INMEDIATA DE EMERGENCIA

3

Si a cada miembro de todo hogar en pobreza y pobreza extrema monetarias se le entregara una transferencia monetaria incondicional tal que se le garantizara un ingreso monetario equivalente a la línea de pobreza según su correspondiente dominio geográfico, el costo fiscal bruto de un programa de renta básica de emergencia inmediata a tales hogares ascendería a cerca de un 1.7% del PIB durante el segundo semestre del presente año (Cuadro 1 y Anexo 1).

Sin embargo, es claro que más de medio millón de hogares que se encontraban en situación de vulnerabilidad monetaria a diciembre de 2020 podrían haber caído en situación de pobreza monetaria por la evolución de la pandemia en los primeros cuatro meses de 2021, los cuales también debieran ser cubiertos por la renta básica de emergencia inmediata. Por este motivo, el costo fiscal bruto del programa podría aproximarse hasta un 2.1% del PIB en el periodo julio a diciembre de 2021, equivalente a un costo fiscal neto del orden del 1.5% del PIB.

Sin duda, los datos sobre pobreza monetaria muestran que los programas sociales gubernamentales habrían tenido una contribución positiva en el ingreso per cápita de los hogares beneficiados (de un 11.8% a nivel nacional, un 8.9% a nivel de las cabeceras y un 20% a nivel de los centros poblados y rural disperso). Con esto, debería profundizarse

la intervención del Estado para reducir los exagerados e inaceptables niveles de pobreza que se están observando en el país. La renta básica es una política social activa por demás idónea con ese propósito.

La principal fuente de su financiación residiría especialmente en la cuenta de pérdidas de apropiación presupuestal (apropiación vigente – valor de los compromisos), la cual ascendió a \$23.54 billones a finales de 2020, recursos que están a cargo de Minhacienda (Anexo 2). Si fuere necesario por no estar disponible la totalidad de esos recursos, otra fuente complementaria consistiría en la emisión de TES, con la opción de su adquisición preferente por parte del Banco de la República, la reducción y reorientación del gasto público no prioritario e incluso la utilización de excedentes financieros de Ecopetrol, Isa, entre otras empresas del Estado.

4

Aprobar un programa de renta básica inmediata de emergencia durante , al menos, el periodo julio-diciembre de 2021 para todos los hogares en situación de pobreza extrema y de pobreza no extrema monetarias, además de lo hogares que estando en elevada vulnerabilidad monetaria a diciembre de 2020 hubieran caído en situación de pobreza monetaria durante el primer cuatrimestre del presente año. Así, el programa tendría una focalización de hasta algo más de 6 millones de hogares.

Por lo tanto, el escenario de referencia de un programa de renta básica inmediata consistiría en una transferencia monetaria incondicional mensual que garantice que todos los miembros de cada hogar focalizado alcancen la línea de pobreza monetaria, según su respectivo dominio geográfico (el escenario referente del programa se muestra en el Cuadro 1). Este programa complementaría los programas sociales existentes de “Familias en Acción”, “Jóvenes en Acción” y “Adulto Mayor”, dado que el de “Ingreso Solidario” sólo tiene vigencia hasta finales de junio de 2021.

El costo fiscal bruto del programa de renta básica de emergencia inmediata alcanzaría un 1.7-2.1% del PIB para al menos el periodo correspondiente al segundo semestre de 2021. Al respecto, habría que recalcar que ya se tiene presupuestado un costo fiscal de alrededor del 0.6% del PIB para el segundo semestre de 2021 por concepto de los programas sociales de “Familias en Acción”, “Jóvenes en Acción” y “Adulto Mayor”, por lo que el costo fiscal neto del programa de renta

básica de emergencia inmediata, en su escenario de referencia, sería del orden del 1.1%-1.5% del PIB para el segundo semestre de 2021.

Cuadro 1. Escenario referente de un Programa Renta Básica de Emergencia Inmediata. Valor de las transferencias monetarias mensuales por hogar según número de miembros

Hogares en pobreza extrema				Hogares en pobreza			
Número Personas Hogar	Valor transferencia mensual [\$]	Costo fiscal mensual (miles mill. \$)	Total Número Hogares	Número Personas Hogar	Valor transferencia mensual [\$]	Costo fiscal mensual (miles mill. \$)	Total Número Hogares
1	285.000	58.1	203.880	1	177.000	41.2	232.677
2	543.000	159.1	292.996	2	297.000	136.6	459.843
3	776.000	332.2	428.037	3	404.000	325.4	805.356
4	1.006.000	447.0	444.304	4	530.000	484.0	913.155
5	1.237.000	733.1	592.653	5	697.000	739.1	1.060.440
TOTAL		1.729.5	1.961.869	TOTAL		1.726.3	3.471.473

Fuente: Cálculos propios.

Bajo el escenario de referencia la transferencia monetaria incondicional promedio ponderada para cada hogar en situación de pobreza monetaria sería de \$636.076 al mes: \$881.557 al mes para el caso de los hogares en situación de pobreza extrema y \$507.652 al mes para el caso de los hogares en situación de pobreza no extrema. Por supuesto, si como escenario alternativo, por ejemplo, se optara por

garantizar al menos un 75% de la línea de pobreza monetaria para todos los hogares en situación de pobreza monetaria, con una transferencia promedio ponderada por hogar en situación de pobreza monetaria de \$477.057 al mes, el costo fiscal neto variaría entre el 0.8 y el 1.1% del PIB según se incluyera o no a hogares en vulnerabilidad monetaria a diciembre 2020 pero que habrían podido caer en situación de pobreza monetaria en el presente año.³

La principal fuente de financiación, si no única, sería la cuenta de pérdida de apropiación presupuestal del año 2020 a cargo de Minhacienda, que ascendió a más del 2.3% del PIB.

Por último, pero no menos importante, complementariamente a este programa se ha de avanzar en la aprobación en el Congreso de la República del proyecto de ley sobre un programa de renta básica como política permanente de Estado, para que entre a regir a partir del 1° de enero de 2022.

3. Si otra opción alternativa fuera la de 2/3 la línea de pobreza monetaria, con una transferencia promedio ponderada por hogar en situación de pobreza monetaria de \$426.170 al mes, el costo fiscal neto oscilaría entre el 0.7 y el 1.0% del PIB.

ANEXO 1

**Escenario referente de un Programa Renta Básica
de Emergencia Inmediata
Valor de las transferencias monetarias mensuales por hogares
según número de miembros**

Número de Personas por Hogar	Costo Fiscal-Mes [S]	Total Número Personas	Total Número Hogares
1	84.311.184.206	436.557	436.557
2	252.998.693.488	1.505.679	752.839
3	555.260.993.210	3.697.180	1.232.393
4	782.296.818.425	5.429.835	1.357.459
5	585.540.775.309	4.172.484	834.497
6	347.427.576.302	2.488.809	414.801
7	199.164.221.872	1.391.148	198.735
8	113.612.727.537	798.121	99.765
9	60.847.462.080	426.304	47.367
10	39.241.358.345	279.848	27.985
11	21.265.182.481	152.589	13.872
12	9.767.999.155	70.372	5.864
13	6.868.495.106	53.473	4.113
14	6.983.263.901	40.729	2.909
15	4.452.877.529	27.397	1.826
16	3.089.231.708	17.578	1.099
17	653.182.526	4.375	257
18	613.153.129	4.064	226
19	457.926.007	3.438	181
20	1.319.487.996	10.140	507
21	67.368.282	380	18
22	49.855.675	337	15
23	35.923.735	167	7
24	137.701.711	490	20
25	106.995.662	662	26
TOTAL	S3.076.570.455.375	21.012.156	5.433.342

Fuente: DANE (2021). *Medición de Pobreza Monetaria y Desigualdad*. Abril.
Cálculos propios.

ANEXO 2

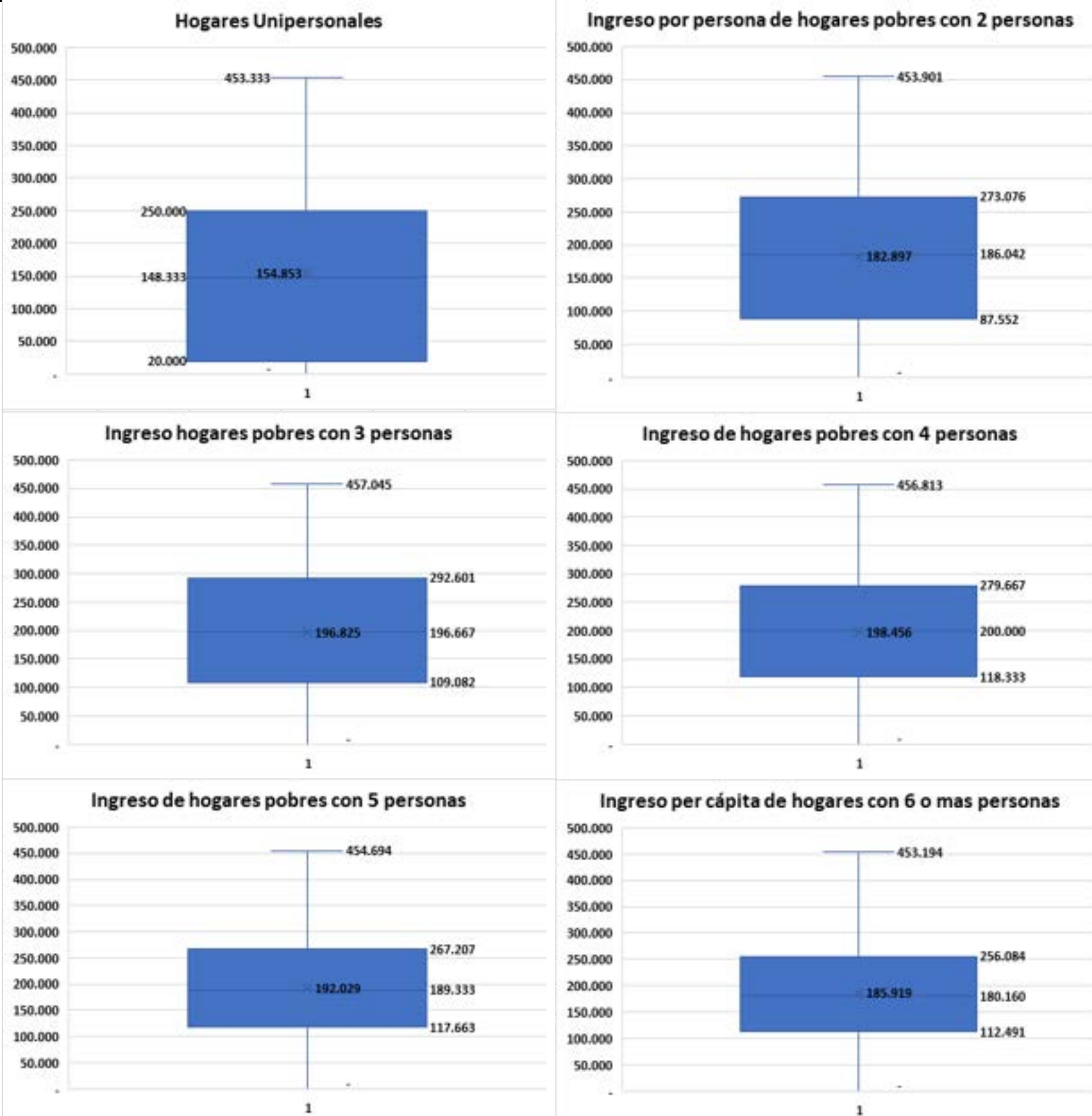
Distribución de la apropiación vigente, de lo comprometido y de las pérdidas de apropiación presupuestal a diciembre de 2020 (miles millones \$)

SECTOR / DETALLE	Apropiación Vigente	Compromiso	Pérdidas de Apropiación
TOTAL	309.220	285.677	23.543
HACIENDA*	40.897	20.809	20.088
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	35.389	34.547	842
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA NACIONAL	52.707	52.326	381
TRABAJO	32.448	32.085	363
ORGANISMOS DE CONTROL	2.366	2.048	318
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	18.087	17.891	196
TRANSPORTE	8.840	8.665	175
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	1.848	1.690	159
JUSTICIA Y DEL DERECHO	2.970	2.837	133
MINAS Y ENERGÍA	4.361	4.238	123
DEFENSA Y POLICÍA	35.404	35.282	122
EMPLEO PÚBLICO	350	265	85
RELACIONES EXTERIORES	1.003	932	71
RAMA JUDICIAL	4.876	4.815	61
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	5.351	5.299	52
INTERIOR	1.792	1.746	46
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	4.368	4.322	46
PLANEACIÓN	621	575	45
FISCALÍA	4.001	3.957	44
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	1.110	1.068	42
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	380	345	34
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	727	700	26
REGISTRADURÍA	722	700	22
DEPORTE Y RECREACIÓN	462	442	20
SIST. INT. DE VERDAD, JUSTICIA, REP Y NO REPETICIÓN	503	487	16
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COM	1.586	1.575	11
EDUCACIÓN	44.611	44.601	10
CONGRESO DE LA REPÚBLICA	690	685	6
CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	270	267	3
CULTURA	380	379	1
INTELIGENCIA	100	99	1
*130101 MINISTERIO DE HACIENDA	38.561	18.552	20.009

SECTOR / DETALLE	Apropiación Vigente	Compromiso	Pérdidas de Apropiación
TOTAL	309.220	285.677	23.543
FUNCIONAMIENTO	36.910	17.791	19.119
GASTOS PERSONAL	569	76	494
TRANSFERENCIAS	35.835	17.215	18.620
03-03-01-082- FONDO DE MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS - FOME	25.205	7.473	17.732
Fuente: SIIF, Minhacienda. Cálculos propios.			

ANEXO 3

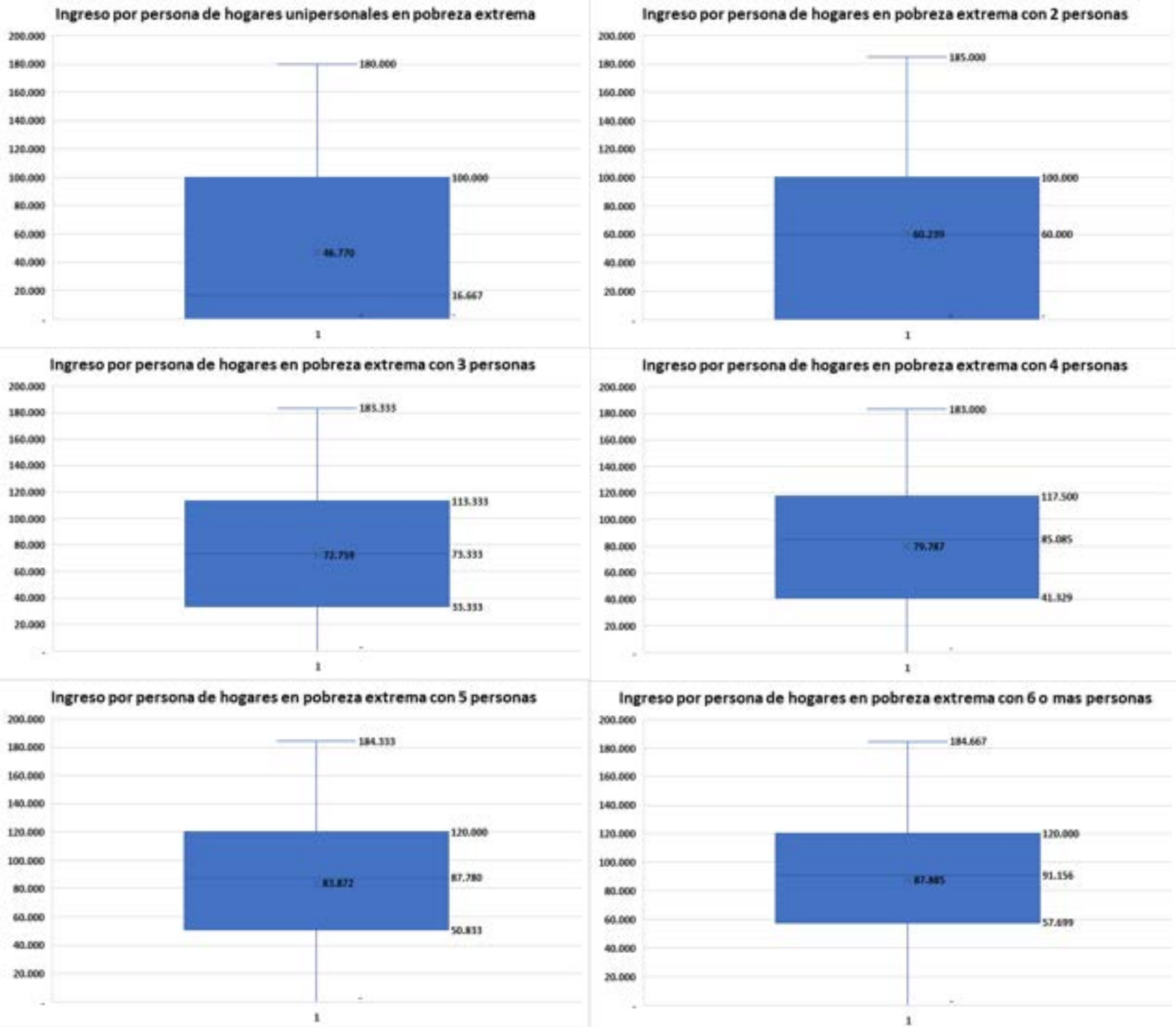
Diagrama de Caja (Boxplots o box and whiskers) del ingreso *per cápita* para los hogares en situación de pobreza monetaria según número de miembros (diciembre 2020)



Fuente: DANE. Cálculos propios.

ANEXO 4

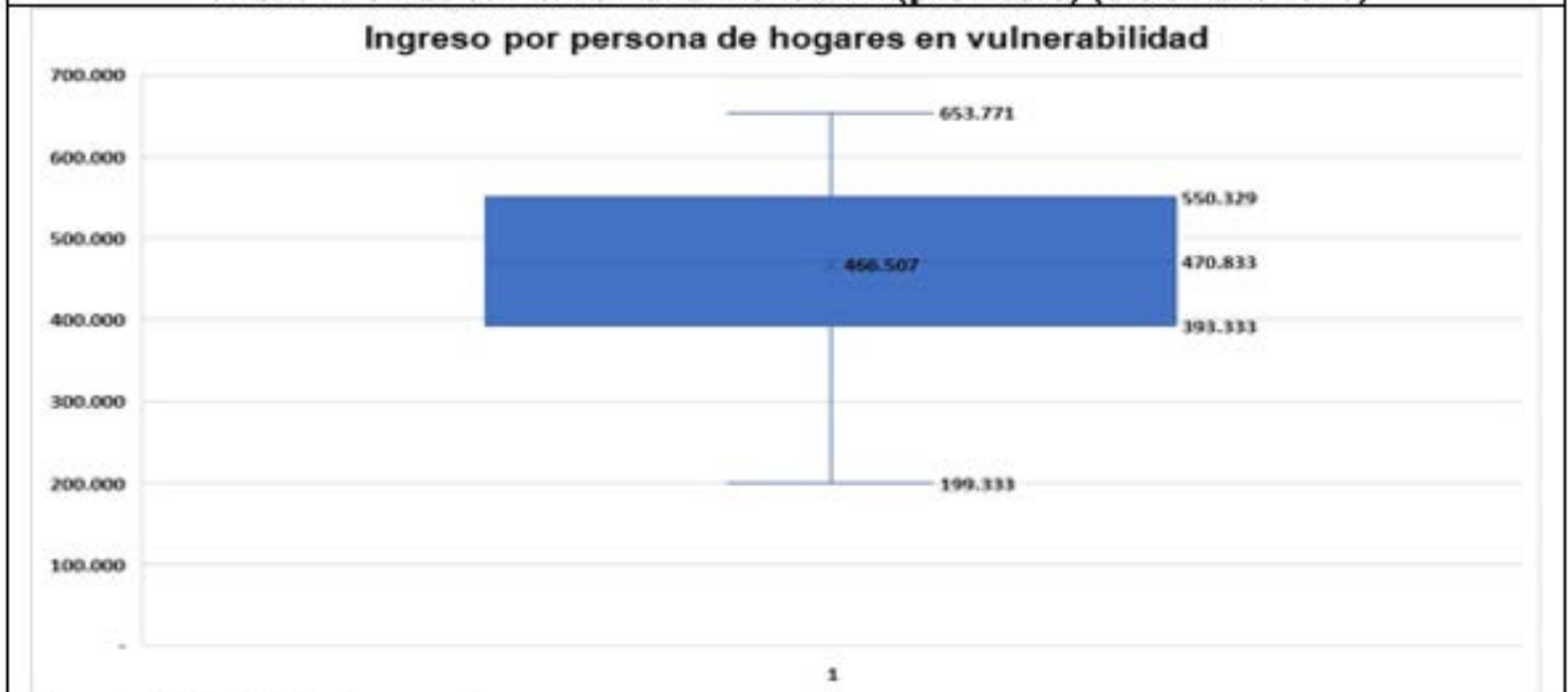
Diagrama de Caja (Boxplots o box and whiskers) del ingreso per capita para los hogares en situación de pobreza extrema monetaria según número de miembros (diciembre 2020)



Fuente: DANE. Cálculos propios.

ANEXO 5

Diagrama de Caja (Boxplots o box and whiskers) del ingreso *per cápita* para los hogares en situación de vulnerabilidad monetaria (promedio) (diciembre 2020)



Fuente: DANE. Cálculos propios.