

¿HACIA UN INGRESO BÁSICO UNIVERSAL? ANTECEDENTES PARA LA DISCUSIÓN

- La idea de un Ingreso Básico Universal (IBU) ha ido creciendo tanto a nivel mundial, como en Chile. Las características que debe tener un IBU son universalidad, incondicionalidad y la realización de transferencias en dinero.
- Existen pocas experiencias de IBU en el mundo y muchas de las que se suelen citar no son IBU propiamente tales, lo que impide tomarlas como referencia para proyectar los impactos de implementar este programa como eje central de la política social en Chile.
- Entre las ventajas de un IBU versus los programas focalizados está su simplicidad y que no desincentiva el empleo y la formalidad, mientras que su elevado costo fiscal y su negativo impacto sobre la reducción de la pobreza y desigualdad aparecen como sus falencias. En el caso de Chile, un esquema de esta naturaleza cubriendo la línea de la pobreza costaría 40 veces lo que hoy se entrega en subsidios por vulnerabilidad.
- Con todo, variaciones del IBU que parecen más realistas y que preservan algunas de sus cualidades son el Ingreso Mínimo Garantizado y el Impuesto Negativo al Ingreso.

En el último tiempo, la idea de una Renta o Ingreso Básico Universal (IBU) como complemento o nuevo eje de la política social ha ido creciendo tanto a nivel mundial, como en Chile. Como una forma de contribuir a esa discusión, en el presente documento reunimos algunos de los antecedentes que consideramos relevantes poner sobre la mesa a la hora de iniciar un debate sobre la materia. Con ello pretendemos aterrizar algunos aspectos claves de una idea que, si bien tiene aspectos atractivos, también posee una serie de complejidades que no pueden ser omitidas.

IBU EN EL MUNDO: POCAS EXPERIENCIAS Y ALTO COSTO FISCAL

El Banco Mundial publicó el año pasado un libro que aclara conceptos, definiciones y revisa evidencia empírica en aspectos relacionados al IBU, los que sirven como guía para el debate sobre la materia¹. De acuerdo a éste, las principales características que debe tener un IBU para poder calificarse como tal son universalidad, incondicionalidad y entregar transferencias en dinero. En cuanto al aspecto de universalidad, se permiten algunas excepciones, como las basadas en edad (sólo mayores de edad) o residencia (sólo ciudadanos del país).

Lo anterior hace que en la práctica existan muy pocas experiencias en el mundo de programas que puedan ser considerados como IBU. Ha habido más bien esquemas que comparten algunas de sus características, así como también planes piloto para la evaluación de este tipo de programas, pero que, como tales, no cumplirían con la universalidad. Según el trabajo del Banco Mundial citado anteriormente, son dos los programas que más se ajustan a la definición de un IBU:

- Mongolia, entre 2010 y 2012, que entregó US\$ 7 mensuales en 2010 y US\$ 17 entre 2011 y 2012.
- Irán, que en 2011 entregó entre US\$ 20 y US\$ 25 mensuales por persona (equivalentes al 25% de la mediana de ingresos del país).

Otra experiencia similar que sigue vigente es la de Alaska, que entrega entre US\$ 1.000 y US\$ 2.000 anuales a sus 615.000 habitantes, limitándose así a este estado y no a todos los EE.UU. En todos estos casos, la motivación para el IBU fue la de repartir entre sus habitantes los excedentes fiscales provenientes de la extracción de recursos naturales. En Mongolia, de hecho, el programa se suspendió cuando estos recursos dejaron de existir e incluso fueron insuficientes para pagar los últimos compromisos, lo que habla del elevado costo que tienen programas de esta naturaleza y que, salvo excepciones, suele ser prohibitivo.

Adicionalmente, se menciona con frecuencia el piloto implementado en Finlandia, que entregó en forma incondicional unos US\$ 600 mensuales a sus beneficiarios. Pero este piloto estuvo focalizado sólo en personas desempleadas y su alcance fue de 2.000 personas, por lo que dista de ser un IBU. Por otro lado, existen experiencias piloto de programas de Impuesto Negativo al Ingreso en Canadá y EE.UU., todas acotadas a distintas poblaciones objetivo y plazos, estando vigente sólo por algunos años, así como variantes y experiencias piloto en países como Kenia, China, India, Namibia y Holanda. Si bien aportan antecedentes para el debate de aspectos específicos, su limitada cobertura y duración impide tomarlas como referencia para proyectar con certeza cuáles serían los impactos de implementar un IBU a gran escala y de forma permanente como eje central de la política social tendiente a combatir la pobreza y vulnerabilidad.

¿CUÁLES SON LAS VENTAJAS DE UN IBU?

Así como el elevado costo aparece como la principal limitación del IBU, en especial para los países de ingresos medios y bajos —es decir, los que más requieren de una política social de alta cobertura y cuantía—, existen varias razones que hacen de éste un programa atractivo. En primer lugar, la universalidad del IBU lo hace requerir de

un menor esfuerzo en la recolección de información socioeconómica en comparación con los programas focalizados en grupos acotados de la población. Lo anterior cobra relevancia en países con sistemas precarios de información y en contextos de alta informalidad e inestabilidad en los ingresos de los hogares. Esto, a su vez, le otorga mayor simplicidad y transparencia entre los beneficiarios, quienes a su vez enfrentan menores costos de transacción para acceder a la prestación.

En el caso de Chile, si bien la pandemia reveló las limitaciones del Registro Social de Hogares, la crisis contribuyó a incrementar de forma inédita la inscripción en éste, de tal forma que a la fecha cerca del 75% de la población del país posee información socioeconómica y puede optar a las diversas ayudas que componen la oferta programática del Estado. La actualización de los datos, sin embargo, representa un desafío continuo, así como también las dudas relativas a posible manipulación de información sobre el número de integrantes del hogar y los ingresos informales, materias que no han podido ser resueltas.

En segundo lugar, el IBU tiene la cualidad de permitir reducir los desincentivos a la formalidad para quienes se ubican justo en el margen de elegibilidad de un programa focalizado, cuando el retiro del beneficio es abrupto. Asimismo, la evidencia disponible sugiere que las transferencias monetarias –otra de las características del IBU- no desincentivarían la participación laboral y por lo tanto la generación de ingresos autónomos, que suele ser uno de los mayores temores que se tiene con este tipo de beneficios. Con todo, es importante notar que tanto la universalidad, como la duración del IBU podrían alterar dichos hallazgos de corto plazo, lo que aún requiere ser estudiado.

CONTEXTO EN CHILE

En Chile, la mayor parte de la política social se caracteriza por no ser universal, sino estar destinada a grupos de la población que presentan ciertas carencias o cumplen con un determinado requisito de elegibilidad, como puede ser la pobreza, cesantía, discapacidad, vejez, entre otros. Por ejemplo, actualmente la mayor parte del gasto social es focalizado en la población perteneciente al 60% o 70% de menores ingresosⁱⁱ. Ello, con la finalidad de priorizar a la población más vulnerable y utilizar los recursos públicos de manera más costo-efectiva.

Asimismo, los beneficios que entrega el Estado suelen ser por la vía de financiar o entregar bienes y servicios, mientras que las transferencias monetarias son mucho menos frecuentes. Basta ver que si el gasto social total ejecutado en 2019ⁱⁱⁱ fue de US\$ 29,5 millones, sólo US\$ 8,28 millones se destinaron a la entrega de

transferencias monetarias que tuvieron como propósito contribuir a la reducción de la pobreza por ingresos, de las cuales sólo US\$ 1,45 millones fueron subsidios por vulnerabilidad^{iv}. El resto de los recursos fueron a financiar iniciativas en áreas como salud, educación, empleabilidad, etc.

Si a ello sumamos el elevado número de programas sociales existentes y los múltiples grupos de beneficiarios y objetivos que estos persiguen, así como la alta fragmentación y organismos públicos a cargo, vemos que la introducción de un IBU alteraría radicalmente lo que ha sido la tradición y la expansión reciente de la política social en el país y requeriría de una reconversión profunda tanto de la oferta programática, como también de repensar el rol del Estado en relación a estos.

En cuanto a los objetivos, si lo que se busca es acabar con la pobreza o entregar un nivel mínimo de ingresos a todos los habitantes del país, la universalidad junto con la incondicionalidad del IBU implica necesariamente un alto costo fiscal. En la Tabla N° 1 se estima el costo que tendría en Chile un esquema de este tipo para diferentes valores de subsidio, tomando como referencia la línea de pobreza (LP) y pobreza extrema (LPE) calculadas por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSyF) y cubriendo a diferentes segmentos de la población que califiquen bajo el concepto de universalidad según el Banco Mundial.

HASTA US\$ 57,7 MIL MILLONES COSTARÍA A CHILE UN IBU

Tabla N° 1. Costo anual de un IBU en Chile, según monto y grupo beneficiario (millones de US\$)

Población objetivo	N° Beneficiarios	Monto del IBU:	
		Línea de Pobreza Extrema* (CLP\$ 117.750)	Línea de Pobreza* (CLP\$ 176.625)
Población total	19.678.363	US\$ 38.459	US\$ 57.688
Población +18 años	15.200.840	US\$ 29.708	US\$ 44.562
Población 18 a 64 años	12.742.141	US\$ 24.903	US\$ 37.354

Fuente: LyD usando datos del INE y del MDSyF. *Por persona equivalente.

De acuerdo con la Tabla N° 1, si se quisiera beneficiar a toda la población en Chile con un IBU equivalente a la línea de la pobreza, este beneficio tendría un costo fiscal anual superior a los US\$ 57,6 mil millones, esto es, 40 veces el gasto 2019 en subsidios por vulnerabilidad o bien, dos veces el gasto social total, que incluye el financiamiento público de la educación, pensiones, programas de salud, empleo, vivienda, etc. Por su parte, si se limita el IBU a los mayores de edad y menores de 64 años, y se disminuye el monto a la línea de la pobreza extrema, el costo fiscal seguiría siendo tremendamente elevado, rozando los US\$ 25 mil millones. En ambos casos es claro que el gasto público que un programa como éste demandaría sería prohibitivo, oscilando entre un 8% y 19% del PIB.

Estas abultadas cifras ayudan a entender por qué el mismo Banco Mundial indica que la idea de introducir un IBU no debe ser considerada como la creación de un programa social más, sino como un cambio en el paradigma en que se conciben los programas sociales. Ello implica evaluar la totalidad de los programas existentes para determinar cuáles pueden ser sustituidos parcial o totalmente y hacer que los restantes sean consistentes entre sí y con el hecho de que ya no va a existir población sin ingresos ni en situación de pobreza.

En cuanto al impacto que tendría la introducción de un IBU sobre la reducción de la pobreza, en uno de los capítulos del libro del Banco Mundial se hacen simulaciones para un grupo de países, entre ellos Chile, considerando diversos escenarios: uno fiscalmente neutral, donde las transferencias monetarias existentes son reorientadas como un IBU, y otros con gasto público adicional. En el primero, el organismo determina que la pobreza y la desigualdad aumentarían en Chile respecto a la situación vigente. Esto resulta esperable, pues se quitaría parte de la ayuda que actualmente es focalizada en personas de menores ingresos, para extender un pago (de menor cuantía) a toda la población, incluidos los más acomodados. Este es un aspecto de suma relevancia en términos de la justicia y legitimidad de la política social, en tanto su finalidad sea combatir la pobreza e igualar las oportunidades. En cuanto al segundo escenario evaluado, en que se aumenta el gasto público para pagar la línea de pobreza que utiliza el organismo (US\$ 11 diarios), estiman que ello costaría entre un 16% y 17% del PIB, es decir, nuevamente cifras prohibitivas.

ALTERNATIVAS A UN IBU

Considerando el elevado costo de un IBU, así como el impacto negativo en pobreza y desigualdad en caso que éste se implemente en un escenario fiscalmente neutro, aparecen variaciones que parecen más realistas y que permiten preservar algunas de las cualidades que posee este tipo de programa. Una de ellas es la del Ingreso Mínimo Garantizado, programa que se aplica en Chile desde el año pasado y que consiste en complementar los ingresos del trabajo de personas que se ubican por debajo de cierto umbral. Éste tiene la ventaja de promover la incorporación al mercado formal y de atacar la problemática de bajos ingresos al menor costo fiscal posible, pero podría tener la falencia de desincentivar la generación de ingresos para quienes se ubican en el margen de elegibilidad^v.

De igual forma, una alternativa más viable es la del Impuesto Negativo al Ingreso, que también subsidia los ingresos de las personas, pero excluye a las de más altas

rentas, quienes en cambio deben contribuir al financiamiento de esta política a través del sistema impositivo. Hernando & Rubio (2017)^{vi} y Sapelli (2019)^{vii} realizan propuestas en esta dirección para Chile. Además del menor costo fiscal, este programa tiene la ventaja—al igual que el IBU— de requerir una menor burocracia y no incentivar comportamientos estratégicos como la informalidad laboral, promoviendo en cambio la empleabilidad. Asimismo, al entregarse a un universo menor de beneficiarios, posibilita una transferencia mayor y por lo tanto, logra una mayor contribución a la reducción de la pobreza y de la desigualdad de ingresos, precisamente las falencias que presenta el IBU.

EN SUMA

Durante los últimos años ha aumentado el interés por evaluar la posibilidad de introducir un IBU en distintos países del mundo. También en Chile la discusión se ha reavivado, existiendo incluso algunas propuestas en esta línea. Introducir un esquema de este tipo implica un cambio de paradigma en el enfoque de la política social y no la introducción de un programa más al conjunto de programas existentes. Es una discusión aún abierta y relevante, en la que se debe evaluar no sólo sus beneficios, sino ponderar adecuadamente el eventual costo fiscal que implicaría cualquier beneficio de carácter universal, así como el impacto en los objetivos como reducción de la pobreza y desigualdad.

ⁱ Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., & Yemtsov, R. (2020). *Exploring universal basic income: A guide to navigating concepts, evidence, and practices*. Washington DC: World Bank.

ⁱⁱ Según información obtenida del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, del total de prestaciones y programas sociales que utilizan la Calificación Socioeconómica del Registro Social de Hogares (RSH), un 40% se dirige a la población perteneciente a los 7 primeros deciles y un 33% a los 6 primeros deciles, mientras que sólo un 13% se focaliza en los 4 primeros deciles y 11% en los 8 primeros.

ⁱⁱⁱ Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2020). *Informe de Desarrollo Social 2020*.

^{iv} Bonos y transferencias del programa Seguridades y Oportunidades, Subsidio Único Familiar, Aporte Familiar Permanente, Subsidio Calefacción y Subsidios al Empleo de Mujeres y Jóvenes.

^v Gentilini et al. (2020), pág. 77 y 78.

^{vi} Hernando, A. & S. Rubio (2017). *Impuesto negativo al ingreso del trabajo: una política contra la desigualdad*. Estudios Públicos, 146 (otoño 2017), 49-85.

^{vii} Sapelli, C. (2019). *Ingreso Garantizado o Impuesto Negativo al Ingreso*. Política Pública, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.