

¿Un ingreso mínimo garantizado es una mejor solución en las políticas sociales?

Recientemente, en la Enade, el presidente de la CPC planteó la necesidad de avanzar en un ingreso mínimo garantizado que sustituya al conjunto de programas sociales que hoy existen, lo que generó un debate sobre su conveniencia e impacto.



Claudio Sapelli
Profesor titular
Instituto de Economía UC



Pablo González
Director del Centro de Sistemas Públicos y
EduInclusiva
Ingeniería Industrial U. de Chile

Hacia una mejor política social



Las sociedades modernas enfrentan múltiples fuentes de incertidumbre (la automatización, la longevidad, futuras pandemias). Para aminorar la incertidumbre y mejorar el sistema de seguridad social, un esquema eficaz es uno que provea a todos, no importa qué, de un mínimo básico. Una opción atractiva para enfrentar estos desafíos es un ingreso básico universal. Para calificar como un programa de ingreso básico universal, un programa debe cubrir a todos (independientemente de su ingreso o estado laboral) y pagar beneficios en efectivo y sin condiciones.

Mi formato preferido es un esquema que adiciona al sistema impositivo un tramo en que las rentas bajas son subsidiadas en forma incondicional (se le suele llamar "impuesto negativo al ingreso" porque un subsidio es un impuesto negativo). El sistema impositivo tendría una tasa de impuesto para ingresos a partir de determinado nivel y una tasa de subsidios para aquellos debajo de cierto nivel. Este esquema es idéntico a un mínimo garantizado que se paga a todos, financiado con impuestos progresivos.

Esto significaría una gran mejora con relación a la actual política social, centrada en un conjunto de programas sociales atomizados e inorgánicos. Se los sustituiría por un programa simple, que extiende garantías explícitas a sus usuarios. Esto disminuye tanto la complejidad administrativa por parte del Estado como la información que deben manejar los beneficiarios.

Como posibles problemas de una política como ésta, se ha mencionado la posibilidad de un impacto negativo a la oferta laboral. Sin embargo, se constata a partir de la evidencia empírica que dicho impacto negativo es acotado. También se menciona el potencial alto costo, pero sin embargo las estimaciones disponibles (en torno a 4% del PIB) dan un financiamiento abordable. En este último punto es muy importante el hecho que reemplaza a cientos de programas ya vigentes y hereda su financiamiento.

El problema de la política social actual radica en que, vista en conjunto, no es la adecuada para enfrentar los desafíos del futuro. Por ejemplo, tanto el sistema de protección social como las instituciones del mercado laboral no son aptas para la disrupción que enfrentará el mercado laboral con la automatización. Una institucionalidad apta debiera combinar protección efectiva para aquellos amenazados por los cambios, a la vez que instituciones que permitan que los trabajadores y las empresas respondan al desafío adecuadamente.

La política social actual es un complejo mosaico de programas grandes, medianos y chicos, algunos de los cuales se contradicen, y muchos de los cuales no son efectivos en lograr sus objetivos. Esta enorme cantidad de programas (más de 600) generan una cobertura inorgánica e ineficiente. A su vez, el diseño de estos programas es tal que enfrenta a los beneficiarios a impuestos confiscatorios en el margen, lo que los hace caer en la "trampa de la pobreza" de la cual solo pueden salir trabajando en la informalidad. Un programa universal tiene el potencial de asegurar la cobertura, eliminar las contradicciones y los incentivos inadecuados, y disminuir los costos de administración.

En conclusión, el objetivo central de la propuesta es proveer de un seguro efectivo a toda la población contra los riesgos de tener un menor ingreso, proveyendo de un mínimo a los ingresos de todos. Esta disminución representa un aumento del bienestar para toda la población, pero es un avance en particular para aquellos amenazados por la pobreza en cualquier etapa de sus vidas.

Para más detalles, ver el Documento de Política Pública IE-PUC N°2 de 2019, en economia.uc.cl

Hay un complejo mosaico de programas muchos de los cuales no son efectivos en alcanzar sus objetivos.

¿Renta básica sin Estado?



La propuesta de crear un Ingreso Mínimo Garantizado (IMG) por parte de organizaciones empresariales y fundaciones de derecha es interesante, pero nada novedosa. Milton Friedman fue uno de sus promotores más activos. También lo ató a reducir programas sociales ineficientes. Subyace aquí la idea que las preferencias individuales son lo único importante y que el Estado solo debiese conservar el orden y redistribuir. Dado que hasta hace poco predominaba la "teoría del chorreo" en estos sectores, esto último es un avance.

Cuando Yunus estuvo en Chile nos dijo que era una vergüenza que hubiese pobreza por ingresos si todos teníamos un RUT. Tiene razón. De hecho, la política actual no dista mucho del IMG excepto que intenta dotar de mayores capacidades a las personas para generar ingresos estables y los complementa solo temporalmente y en forma parcial. ¿Debe abandonarse esa expectativa? ¿O debe actuarse no solo en el lado de las capacidades personales sino que también en las oportunidades y su accesibilidad? ¿O nos olvidamos de incluir y solo garantizamos la sobrevivencia? Los cambios en los mercados laborales, acelerados por la pandemia, lleva a que esta pregunta sea global y necesaria. Pero la pregunta central es por qué se produce exclusión y si se resuelve con transferencias. Para los grupos irremediamente excluidos el IMG puede ser la mejor alternativa. ¿Sonaría tan atractiva, en estos términos de resignación a la exclusión, la política?

La propuesta viene atada a la supresión de programas. Un programa puede ser ineficiente, pero puede estar abordando problemas centrales. Si los programas de infancia son una vergüenza, ¿significa eso que debemos reemplazarlos por transferencias monetarias? Primero discutamos si los programas atienden problemas reales, luego veamos cómo podemos resolver mejor esos problemas. ¿Tendremos familias que fomentan el apego seguro, con redes de apoyo en los momentos difíciles, mediante transferencias monetarias? ¿Saldremos a comprar el amor y el respeto?

La ineficiencia no es una razón para terminar con algo, sino para mejorarlo. Chile es ineficiente, no solo el Estado, también la empresa privada. La productividad no ha crecido en más de una década. ¿Cerramos el país o lo mejoramos? Porque el telón de fondo es el modelo de desarrollo y de sociedad. Hoy todos entendimos que la desigualdad es importante y el espectro socialdemócrata se ha ampliado bastante. Pero la socialdemocracia está construida sobre la inclusión, no solo sobre la redistribución, y no es la única alternativa para generar inclusión e igualdad. Por ejemplo, Alemania y Corea del Sur tienen un Gini similar después de impuestos. Pero Alemania tiene un Gini semejante a Chile antes de impuestos, mientras Corea no necesita esos costos de transacción para generar igualdad. Las diferencias de ambas con Chile no se limitan a cómo generan compensaciones, sino también a cómo producen riqueza y cómo nivelan la cancha e incluyen, entre otros, mediante una salud y una educación públicas de calidad, que no dependen del mercado y las preferencias individuales.

El IMG, una buena alternativa que siempre ha estado sobre la mesa, debe analizarse en el contexto más amplio de qué tipo de sociedad queremos construir y no vincularse a un tipo particular de financiamiento. La buena política, la que es urgente hoy, debe construir consensos. Lo que menos necesitamos es clausurar el debate o poner vino nuevo en odres viejos. No hay ningún país que haya alcanzado el desarrollo recientemente que no haya hecho este ejercicio: la construcción de un futuro posible, consensos mínimos, un "nosotros" en el cual nos reconocamos y podamos con-vivir.

La ineficiencia no es una razón para terminar con algo, sino para mejorarlo, y aquí no solo el Estado es ineficiente.