



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

Política social en Chile: ¿se debiera implementar un Ingreso Básico Universal?



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 17 / N° 153 / Abril 2022
ISSN 0718-9745

Política social en Chile: ¿se debiera implementar un Ingreso Básico Universal?

ANDRÉS BIEHL

Instituto de Sociología UC¹

ALEJANDRA INOSTROZA

Escuela de Trabajo Social UC

IGNACIO IRARRÁZVAL

Centro de Políticas Públicas UC

ALEXANDRE JANIÁK

Instituto de Economía UC

OSVALDO LARRAÑAGA

Escuela de Gobierno UC

CLAUDIO SAPELLI

Instituto de Economía UC

ALEJANDRA TRAFERRI

Instituto de Economía UC

COORDINACIÓN Y EDICIÓN

Elisa Piña e Ignacio Casielles
Centro de Políticas Públicas UC

¹ Este documento no representa la visión institucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile, sino solo la opinión de sus autores y autoras. Agradecemos especialmente a Consuelo Fernández C., quien participó en la elaboración de este documento.

Los resultados de este trabajo fueron presentados en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC, realizado el 28 de abril del año 2022. Los autores agradecen a quienes participaron como panelistas: Clarisa Hardy, presidenta del Directorio del Instituto Igualdad; Juan José Obach, director ejecutivo de Horizontal; y Gabriela Cabaña, presidenta de la Red chilena de ingreso básico.

1. Introducción

En los últimos años han cobrado relevancia en el debate público la discusión respecto del sistema de protección social y la necesidad de implementar mejoras a la política social en Chile. Esta se caracteriza, entre otras cosas, por contar con una gran cantidad de programas —en comparación con otros países—, que benefician a grupos específicos y no se articulan mayormente entre sí (Gentilini et al., 2020; España et al., 2021). Además, un número reducido de ellos concentra gran cantidad del gasto y las evaluaciones recientes reflejan que existen deficiencias en aspectos como cobertura y focalización (MDSF, 2021a; Dipres, 2020).

Con la crisis económica originada por la pandemia del COVID-19 se ha hecho más evidente la importancia de impulsar reformas en este ámbito. Las medidas adoptadas desde marzo de 2020 para enfrentar la situación sanitaria conllevaron una fuerte caída tanto en la tasa de ocupación como en la fuerza de trabajo, que afectó mayormente a las mujeres y a los grupos con empleos más precarios (Bravo y Castillo, 2020; CEPAL, 2021). En este escenario se hizo urgente que los hogares contaran con ingresos monetarios, lo que desafió al Estado a diseñar e implementar nuevos programas, que progresivamente tuvieron un carácter más universal.

En este contexto, reapareció la discusión respecto de la posibilidad de desarrollar de forma permanente políticas sociales que beneficiaran a gran parte de la población. Durante el año 2021, en el marco del proceso electoral y del trabajo de la Convención Constituyente, se presentaron diversas propuestas de centros de estudios y de grupos políticos abogando por la implementación de transferencias de carácter general y periódicas (Hardy et al., 2021; Kremmerman y Sáez, 2021; España et al., 2021; Aire Nuevo, 2021, entre otros). Esta idea, conocida como Ingreso Básico Universal (IBU) —o conceptos similares— ha sido aplicada en algunos países, pero siempre en forma de programas pilotos o por períodos acotados de tiempo (Gentilini et al., 2020).

Bajo la premisa de que la política social en Chile requiere ser mejorada, el presente documento analiza si el IBU es la medida más idónea y pertinente para alcanzar este fin. Para desarrollar este trabajo, el Centro de Políticas UC convocó a un grupo interdisciplinario de académicos y académicas de la Universidad Católica, quienes conformaron una mesa de discusión en la que aportaron a este análisis con sus conocimientos y perspectivas.

El documento comienza con una descripción de la política social en Chile, a modo de diagnóstico. A continuación, se presentan las características del IBU, la principal evidencia sobre sus efectos y una breve descripción de los casos en que se ha implementado. Con estos antecedentes, se presentan argumentos que muestran que el IBU no es una política recomendable en el contexto chileno, principalmente por el alto costo que significaría para el Estado como también por los efectos negativos que podría tener en la lucha contra la pobreza y la desigualdad social. Finalmente, se entregan algunas lecciones y consideraciones relevantes para cualquier reforma que se haga en esta materia.

2. Las políticas sociales y el diagnóstico para Chile

2.1. Características de la política social: fragmentación y focalización

La política social es la principal herramienta con que las sociedades pueden intervenir en la distribución del bienestar material, que es provisto por las dotaciones iniciales de los hogares y la acción del mercado (Larrañaga, 2007). A través de estas intervenciones, el Estado puede redistribuir ingresos para conseguir resultados socialmente aceptables, en una forma de manejo colectivo de riesgos individuales (Esping-Andersen, 1999).

A lo largo del siglo XX muchos países establecieron un Estado de Bienestar (Esping-Andersen, 1999), como forma de organizar su política social, englobando un conjunto más o menos articulado de programas (siguiendo a Barr, 1998). Para el caso chileno, estos podrían agruparse en cuatro categorías: subsidios monetarios, seguridad social, servicios sociales (educación, salud y vivienda) y programas de desarrollo social (Larrañaga, 2007).

Si bien existen diferentes tipologías, los principales objetivos que se le reconocen a la política social tienen que ver con la reducción de la pobreza, la disminución de la vulnerabilidad social, la promoción de la igualdad de oportunidades y la reducción de la desigualdad de ingresos (Larrañaga, 2007).

A nivel oficial, Chile no cuenta con una organización sistemática de estas políticas. De acuerdo con datos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF, 2021a), la oferta pública en 2020 consistía en 684 programas, de los que 324 pueden identificarse claramente como iniciativas sociales (educación, salud, vivienda, seguridad social, entre otros), representando un 85% del gasto

total de la oferta. De acuerdo con la Ley N° 20.530, estos corresponden a un “conjunto integrado y articulado de acciones, prestaciones y beneficios destinados a lograr un propósito específico en una población objetivo,

de modo de resolver un problema o atender una necesidad que la afecte”, por lo que conforman un abanico muy amplio de intervenciones estatales. Su desagregación puede verse en la Tabla 1.

Tabla 1. **Oferta de programas sociales durante el año 2020**

Dimensión	Cantidad de programas ²	Presupuesto 2020 (MM)	Porcentaje del gasto de la oferta programática
Educación	105	\$10.853.547	40%
Trabajo, ingresos y seguridad social	48	\$8.472.095	31%
Ciudad, integración territorial, transporte y vivienda	21	\$1.485.264	6%
Salud, deporte y vida sana	60	\$1.174.994	4%
Grupos específicos	90	\$1.078.760	4%
Total programas sociales	324	\$23.064.660	85%

Fuente: elaboración propia a partir de MDSF (2021a).

Considerando los programas en las categorías de trabajo, ingresos y seguridad social, y grupos específicos, es posible identificar 138 de protección social, cantidad que sugiere que nuestra política en la materia es altamente fragmentada. El gasto en programas, por otra parte, se encuentra muy concentrado, lo que se refleja en que, en 2020, dos de los 138 programas mencionados anteriormente —el Ingreso Familiar de Emergencia y las subvenciones escolares— efectuaron el 50,4% del gasto total en protección social, mientras que la suma de los recursos ejecutados por los 77 de menor presupuesto no alcanzó el 1% del total.

Otra característica de las iniciativas de protección social en nuestro país es que tienden a ser focalizadas; esto es, concentran el gasto social a favor del grupo de personas con mayor vulnerabilidad en oposición a las políticas universales (disponibles para todos como un derecho basado en la ciudadanía o la residencia). Por otra parte, muchos de estos programas son diversificados, en el sentido de que se dirigen a problemas y poblaciones específicas (Gentilini et al., 2020).

La decisión de focalizar los programas de protección social se justifica por razones de eficiencia, pues se pue-

de entregar un mayor monto de beneficios por persona. Por ello, esta opción es preferible en políticas enfocadas en la reducción de la pobreza, que concentran el apoyo del Estado entre quienes más lo necesitan (Raczynski, 1995). También tiene ventajas en términos redistributivos, pues favorece una mayor equidad vertical —que exige que las personas que tienen menos reciban más— y permite compensar injusticias históricas o sistemáticas —por ejemplo, respecto de grupos tradicionalmente excluidos—, mientras que las políticas universales son ciegas ante estas diferencias.

No obstante, los beneficios focalizados también presentan desafíos. En primer lugar, son procedimentalmente más complejos que los universales, pues requieren de sistemas que permitan identificar a las personas beneficiarias y excluir a quienes no lo son. Esto significa que sus costos de administración son también mayores.

Por definición, además, pueden presentar dos tipos de errores que atentan contra sus mismos objetivos: el error de inclusión, que se produce cuando acceden al beneficio personas que no forman parte del grupo destinatario; y el de exclusión, que ocurre cuando se omite a parte de la población objetivo del programa (Raczynski,

2 La dimensión de educación considera, entre otros: las subvenciones escolares, la gratuidad en educación superior, el programa de alimentación escolar y el Crédito con Aval del Estado; la de trabajo, ingresos y seguridad social: el Ingreso Familiar de Emergencia, las pensiones del sistema de reparto y el Aporte Previsional Solidario de Vejez, entre otros; la de ciudad, integración territorial, transporte y vivienda: programas como el Fondo Solidario de Elección de Vivienda, el Sistema Integrado de Subsidio Habitacional y el Programa Habitacional de Integración Social; la de salud, deporte y vida sana: la modalidad libre elección de Fonasa, el Programa Nacional de Inmunizaciones y el Plan de Ingreso, Formación y Retención de Especialistas; y la de grupos específicos: el Subsidio Familiar y el Aporte Familiar Permanente, entre otros.

1995). La disyuntiva entre estos dos tipos de errores lleva a que el diseño de programas de protección social deba evitar posibles efectos negativos en el mercado laboral, relacionados con desincentivos a las personas que se ubican cerca de los umbrales que definen la asignación del beneficio (Stiglitz, 2000). Considerar una reducción gradual de los beneficios a medida que aumentan los ingresos autónomos puede ayudar a reducir estos incentivos perversos en el margen³.

Finalmente, las políticas focalizadas pueden representar costos respecto de los objetivos de integración social (Raczynski, 1995; Barr, 1998). En primer lugar, obligar a las personas a demostrar su condición de vulnerabilidad puede ser una causa de estigmatización social. Adicionalmente, pueden tener desventajas en términos de cohesión social o legitimidad, lo cual tiene implicancias en cuanto al financiamiento: en la medida en que una parte importante de la población —y la que más debiera pagar impuestos, de acuerdo con el principio de progresividad en la recaudación pública— no accede a estos beneficios, puede ser menor su voluntad de contribuir a ellos.

En la actualidad, la focalización de los programas sociales en Chile se lleva a cabo generalmente a través de la verificación de ingresos o variables asociadas, de modo que el acceso viene determinado por pertenecer a cierto percentil de la distribución socioeconómica, usualmente el 60%. Últimamente, sin embargo, y especialmente a causa de la pandemia, algunos beneficios se han extendido hasta alcanzar una cobertura del 90%⁴.

Para esto, desde 2016 se utiliza el Registro Social de Hogares (RSH)⁵, instrumento de caracterización socioeconómica dependiente del MDSF. Esta herramienta cuenta con información de alrededor del 85% de la población, pero presenta algunos problemas en su funcionamiento. Entre estos se incluyen las dificultades para identificar la

composición de los hogares, la necesidad de contar con medidas para mejorar la veracidad y exactitud de los datos, el desafío de actualizar la información de manera oportuna y las demandas por mayor transparencia en el funcionamiento de la caracterización (MDSF, 2022).

2.2. Política social en pandemia

La situación de pandemia por COVID-19 introdujo importantes desafíos para las políticas sociales en nuestro país. En 2020, el 63% de los programas estatales reportó haber tenido que modificar su estrategia de intervención debido a las medidas sanitarias, aunque en conjunto representaban solo un tercio del presupuesto. Los programas de mayor envergadura pudieron implementarse sin necesidad de hacer ajustes (por ejemplo, los de previsión social y educación) (MDSF, 2021a).

Adicionalmente, las disposiciones sanitarias de confinamiento exigieron el diseño y ejecución de programas nuevos para atender las necesidades socioeconómicas de la población. Entre ellos, el más importante en términos de monto y cobertura ha sido el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)⁶, que, de acuerdo con datos del MDSF, en su versión más masiva (noviembre de 2021) alcanzó a 8.374.718 hogares y 16.737.359 personas⁷.

La implementación de estas medidas dejó en evidencia algunas de las falencias del sistema chileno de protección social. En particular, los primeros programas de apoyo a los ingresos fueron objeto de muchas críticas por ser tardíos, bajos en sus montos y excluir a parte importante de la población, poniendo de manifiesto algunos de los desafíos asociados a los mecanismos de focalización⁸. Frente a esto, el Estado se vio obligado a mejorar la calidad, cobertura y seguridad de la política social, lo que se reflejó en distintas iteraciones del IFE⁹ (MDSF, 2021b). Además de las complejidades en términos de diseño de beneficios, la pandemia

3 El diseño del Aporte Previsional Solidario, por ejemplo, asegura que un aumento en los ahorros previsionales siempre conduzca a una mayor pensión.

4 Ver, por ejemplo: <http://www.registrosocial.gob.cl/beneficios-sociales>

5 El Registro Social de Hogares es un sistema de información que se alimenta de información administrativa y proporcionada por los interesados, que determina la calificación socioeconómica en función del número y las características de los integrantes del hogar, la suma de sus ingresos laborales y no laborales y la evaluación de los bienes y servicios a los que acceden.

6 Otros programas desarrollados en la pandemia fueron el Bono COVID, el programa Alimentos para Chile y el Plan de Protección de Clase Media (Berner y Van Gemelryck, 2020). A estos programas se agregan otros con objetivos específicos, como la Ley de Protección del Empleo, el Ingreso Mínimo Garantizado, la Licencia Preventiva Parental y la Ley de Crianza Protegida.

7 Ver: <https://www.gob.cl/noticias/mas-de-83-millones-de-hogares-y-mas-de-167-millones-de-personas-recibiran-el-aporte-de-noviembre-del-ife-universal/>

8 El primer IFE, por ejemplo, entregó un monto de hasta \$65.000 por persona durante tres meses, con criterios de focalización complicados y que dejaron a muchas personas desprotegidas, lo que se considera como una de las causas que condujo a la aprobación y ejecución de los retiros de ahorros previsionales (Montt et al., 2020).

9 Si bien estas ayudas fueron muy significativas en términos comparados (Banco Central, 2021a), el principal mecanismo de compensación de ingresos en este período fue el retiro de los fondos de pensiones (Banco Central, 2020), que a fines de 2021 acumulaba 55,8 miles de millones de dólares (Banco Central, 2021b).

dejó en evidencia dificultades relativas al uso del Registro Social de Hogares como instrumento de focalización, pues este no fue capaz de capturar cambios recientes y bruscos en los ingresos de los hogares¹⁰. En este escenario, se privilegió aumentar la cobertura y flexibilizar las condiciones de focalización del IFE, hasta el punto de implementar el IFE Universal, que se entregó incluso a hogares fuera del RSH¹¹.

En el marco de esta discusión, han vuelto a cobrar fuerza en el país ciertas propuestas que sugieren implementar un Ingreso Básico Universal (Hardy et al., 2021; Kremerman y Sáez, 2021; España et al., 2021; Aire Nuevo, 2021), instrumento de política social que solo se ha probado en contextos acotados y en estudios experimentales, y que ha sido objeto de un amplio debate.

3. Ingreso Básico Universal: elementos a considerar

3.1. Características del IBU

Los beneficios sociales pueden ser analizados según si la transferencia es o no monetaria, si su entrega está o no condicionada, y la forma (o ausencia) de focalización. El Ingreso Básico Universal, en particular, se caracteriza por ser una transferencia monetaria no condicionada y universal (Gentilini et al., 2020).

En ese sentido, el IBU se desprende de una tendencia a adoptar transferencias monetarias como una forma de política social¹², la que concibe la entrega de dinero como una alternativa sencilla, más efectiva en mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios y capaz de generar más

externalidades positivas. La incondicionalidad, también alineada con el crecimiento de este tipo de programas a nivel mundial, dice relación con que su entrega no exige a los beneficiarios cumplir con determinados requisitos, sean laborales (como trabajar o buscar empleo) o de otro tipo (como asegurar los controles de salud o la asistencia escolar de los niños del hogar). Finalmente, y como se señaló anteriormente, la universalidad apunta a que todas las personas reciben la transferencia, sin la necesidad de demostrar su nivel de ingresos o vulnerabilidad. Esto no significa que todos se vean favorecidos por el programa, pues el resultado final depende de la estructura tributaria con que se financie, que determinará si es una iniciativa progresiva o regresiva, es decir, si disminuye o aumenta la desigualdad de ingresos (Gentilini et al., 2020).

Junto a las características anteriores, se plantea también que un IBU debe ser periódico y que el dinero recibido debe ser de libre disposición (Johnson y Roberto, 2020). Dependiendo del monto que entregue, un IBU puede considerarse completo, en caso de que sea mayor a la línea de la pobreza; o bien incompleto si entrega una cantidad menor (BIEN, 2021).

Pese a la amplia discusión al respecto, el IBU solo ha sido implementado en dos casos a nivel nacional: Mongolia e Irán. En ambos el programa fue descontinuado; en el primero, por problemas de financiamiento y, en el segundo, por la resistencia de la población debido a temores por posibles desincentivos laborales. Las principales experiencias de IBU pueden verse en la Tabla 2.

Tabla 2. Resumen de las principales experiencias de IBU en el mundo

Iniciativa	Alcance	Monto	Tipo de implementación
Mongolia (2010-2012)	Nacional	US\$ 7 a US\$ 17 mensuales	Se repartieron fondos provenientes de la extracción de recursos naturales.
Irán (2011)	Nacional	US\$ 40 a US\$ 45 mensuales	El IBU reemplazó un conjunto de subsidios a distintos productos.
Alaska (EE.UU.)	Estatal	US\$ 1.000 a US\$ 2.000 anuales	Se reparten las utilidades de la extracción petrolífera estatal.
Banda Oriental del Pueblo Cherokee (EE.UU.)	Tribal	US\$ 4.000 a US\$ 6.000 anuales	Se reparten las ganancias de la administración de casinos.
Kenia (piloto)	Local	US\$ 23 mensuales	Se está realizando un piloto en algunas aldeas, con financiamiento privado.

Fuente: adaptado de Gentilini et al. (2020).

10 Publicado en CIPER (03/07/2020). Disponible en <https://www.ciperchile.cl/2020/07/03/los-graves-problemas-metodologicos-y-practicos-en-el-ingreso-familiar-de-emergencia/>.

11 Los hogares que no se encontraban en el RSH podían postular al IFE Universal inscribiéndose de forma autorreportada y cumpliendo con contar con ingresos menores a \$800.000 por persona.

12 Actualmente, 101 países de ingresos bajos o medios cuentan con programas de transferencias monetarias no condicionadas, mientras 63 cuentan con programas de transferencias monetarias condicionadas (Gentilini et al., 2020).

Si bien el IBU es una política que reúne de forma clara las características de universalidad, incondicionalidad y transferencia monetaria, existen también otras iniciativas similares que cuentan con algunas de estas cualidades. El Impuesto Negativo al Ingreso¹³ (INI), por una parte, es un programa que consiste en transferencias universales de monto variable según los ingresos de las personas, siendo la cantidad entregada decreciente hasta alcanzar un determinado valor (Tondani, 2009). De este modo, quienes tienen bajos ingresos reciben un subsidio, mientras las personas con mayores rentas deben pagar impuesto (Sapelli, 2019). El Crédito Tributario por Ingresos del Trabajo (EITC, por sus siglas en inglés), por otra parte, es un mecanismo para aumentar los ingresos de los hogares a través de pagos a los trabajadores de menores salarios, concretados mediante las declaraciones de impuestos (Schanzenbach y Strain, 2020).

3.2. Argumentos a favor del IBU

En la discusión respecto de la implementación de un IBU se han esgrimido distintas razones para contar con una política de este tipo. Estos motivos, de carácter teórico, son difíciles de verificar, por lo que solo pueden ser contrastados con evidencia indirecta y con estimaciones de lo que ocurriría en caso de ponerse en práctica. Entre los argumentos planteados se encuentran:

i. Mejorar la eficiencia del gasto público y conseguir mayor simplicidad administrativa: en un contexto de gasto público ineficiente, con una oferta programática fragmentada, implementar un IBU podría permitir contar con un instrumento estructural de la política social con bajos costos administrativos. Esto permitiría también reducir la corrupción originada en prácticas clientelares y evitar la duplicidad de funciones de la política social (Ghatak y Maniquet, 2019).

ii. Mejorar el sistema de protección social: desde un enfoque de derechos, la provisión de servicios sociales debería garantizar niveles de vida aceptables a todas las personas (Sepúlveda, 2014). Un IBU, entonces, permitiría asegurar un mínimo de ingresos a todos y entregar estabilidad frente a fuentes de incertidumbre. Este instrumento, además, eliminaría incentivos perversos

provenientes de los criterios de focalización con que cuentan los programas actuales, fomentando así la formalidad laboral y la declaración fidedigna de los ingresos. Junto a lo anterior, sería un reconocimiento de las labores de trabajo doméstico no remunerado, pudiendo asegurar los ingresos de quienes realizan estas tareas e incluso fomentar una distribución más equitativa del cuidado (ONU Mujeres, 2021). Finalmente, permitiría incluir a grupos que tradicionalmente quedan fuera de la red de protección social debido a la dificultad para identificarlos, como los trabajadores informales (Ortiz et al., 2018).

iii. Hacer frente a nuevos desafíos laborales: uno de los principales argumentos en la discusión sobre el IBU tiene que ver con los desafíos que impone la automatización al mercado laboral, que llevaría a una reducción drástica de la demanda por trabajo. En este escenario, en que muchas personas no podrían encontrar empleo, sería necesario contar con una política que asegure condiciones económicas básicas. De este modo, el IBU podría ser una red de seguridad frente al amplio desempleo generado por el reemplazo de los trabajadores por tecnología (Gentilini et al., 2020).

3.3. Impactos del IBU a partir de la evidencia

Más allá de los objetivos que se persigan con su implementación, es importante considerar los efectos que han sido documentados respecto de la incorporación de un ingreso básico universal. No obstante, se debe tener en cuenta que esta información tiene amplias limitaciones, pues existen pocos estudios publicados y estos provienen, en muchos casos, de pilotos o de experiencias acotadas de IBU y políticas similares cuyos efectos se han extrapolado. Asimismo, la evidencia proviene en su mayoría de países con un nivel de desarrollo económico menor al chileno, por lo que es difícil estimar con exactitud cuáles serían los efectos que podría tener si se pusiera en marcha en un país como el nuestro.

La información disponible proviene principalmente de revisiones realizadas sobre el tema, cuyas características pueden verse en la Tabla 3. Junto a estas, se consideran también otros estudios relevantes.

¹³ El INI es una política ampliamente estudiada, especialmente a partir de los estudios experimentales realizados en Estados Unidos a fines de 1960, como se documenta en Garfinkel (1972). Si bien se han realizado pilotos en distintas ciudades de Estados Unidos, actualmente no se encuentra en implementación (Gentilini et al., 2020).

Tabla 3. Principales revisiones de evidencia sobre el IBU

Autor(es)	Año	Objetivo	Países considerados ¹⁴
Bastagli	2020	Examinar la evidencia sobre el efecto del IBU y su diseño en el mercado laboral.	Todos
Gibson et al.	2019	Describir las intervenciones que han sido evaluadas en la literatura.	Todos
Hoynes y Rothstein	2019	Revisar evidencia sobre las definiciones del IBU, sus objetivos y sus efectos.	Países desarrollados
Owusu-Addo et al.	2019	Sintetizar evidencia sobre el efecto de las transferencias monetarias en los determinantes sociales de la salud.	África subsahariana
Marinescu	2018	Explorar el impacto de transferencias no condicionadas sobre el consumo, el trabajo y variables sociales.	EE.UU., Canadá y Suecia
De Paz-Báñez et al.	2018	Aclarar cuál es el efecto real de un IBU en el mercado laboral.	Todos
Banerjee et al.	2017	Analizar datos sobre el efecto de transferencias monetarias en el mercado laboral.	Países en vías de desarrollo

Fuente: adaptado de Hasdell (2020).

A continuación se discuten algunos de los principales hallazgos de estos estudios respecto de los impactos que ha mostrado tener el IBU en los ámbitos laboral, económico y social.

a. Impactos en el mercado laboral

Gran parte de la discusión sobre el IBU tiene que ver con los efectos negativos que tendría sobre la oferta laboral, pues contar con un ingreso no condicionado podría desincentivar el trabajo. Por lo mismo, varios estudios se han enfocado en este aspecto.

Contrario a las suposiciones, la evidencia apunta, en general, a que no habría impactos negativos sobre la oferta de trabajo. De Paz-Báñez et al. (2018) sistematizan los resultados de experiencias parciales de IBU, experimentos en países desarrollados y en vías de desarrollo, de laboratorio y simulaciones¹⁵, y concluyen que no es posible confirmar que este tipo de transferencia disminuya la oferta laboral. Este efecto solo se ve en algunos casos particulares, en que los trabajadores han dejado el mercado laboral para dedicarse a tareas de cuidado o educación, o bien se ha reducido la tasa de participación de personas mayores y de trabajo infantil.

Por otro lado, Marinescu (2018), en su revisión sobre los efectos de las transferencias monetarias no condicionadas sobre el trabajo en países desarrollados¹⁶, obtiene resultados que sugieren que no existe un impacto sobre la oferta laboral, o bien los efectos son muy pequeños. En este sentido, un trabajador no dejaría la fuerza laboral por recibir dinero de forma incondicionada, incluso si la transferencia es de un monto significativo.

Bastagli (2020), por su parte, en su revisión de los efectos laborales documentados de algunas experiencias de IBU y de transferencias monetarias¹⁷, determina que no existe un impacto relevante sobre medidas agregadas de participación laboral. Sin embargo, sí se pueden ver efectos heterogéneos, pues algunos casos han llevado a una reducción de la participación laboral entre mujeres con niños a su cuidado y entre personas mayores, lo que podría llevar a la profundización de brechas de género en el mercado laboral.

Gibson et al. (2018), por otra parte, al sistematizar resultados de intervenciones de transferencias monetarias provenientes de 28 estudios aleatorizados, cuasiexperimentales, cualitativos y con grupos de control¹⁸, verifi-

14 En todos los casos, los países analizados han implementado programas de transferencias monetarias o de IBU, o bien pilotos de este tipo de políticas.

15 Los contextos considerados incluyen Alaska, Irán, el Pueblo Cherokee, Finlandia, Ontario, Kenia, India, Namibia, Australia, Alemania, Italia, Reino Unido y la Unión Europea.

16 Los países estudiados son Estados Unidos, Canadá y Suecia.

17 Considera información proveniente de Alaska, Irán, Estados Unidos, Manitoba, Ontario, Finlandia, Alemania, África subsahariana, México, Nicaragua, Honduras, Brasil, India y Pakistán, entre otros.

18 Considera estudios realizados en Estados Unidos, Canadá, Indonesia, Irán, India, Finlandia, Kenia, Países Bajos y España.

can efectos nulos o positivos y pequeños sobre el empleo masculino, así como entre pequeños emprendedores y trabajadores agrícolas independientes. Mientras, los impactos sobre el mercado laboral femenino no presentan consistencia. Banerjee et al. (2017), de modo similar, analizan los resultados de siete estudios experimentales sobre transferencias monetarias¹⁹, concluyendo que no hay evidencia sistemática que indique que este tipo de programas desincentive el trabajo, pues los efectos encontrados –positivos para los hombres y negativos para las mujeres– tienen magnitudes muy pequeñas y no ofrecen certeza estadística.

Además de los impactos sobre la oferta laboral, es importante considerar la investigación disponible respecto de las características de los empleos. De Paz-Báñez et al. (2018), en este sentido, encuentran cierta evidencia de aumento de la tasa de formalidad en empleos de peores condiciones, una mejora de las condiciones laborales –asociada a mayor capacidad de negociación– y cambios a mejores trabajos. En la misma línea, Bastagli (2020) concluye que medidas de este tipo pueden fortalecer la capacidad de negociación de los trabajadores, favoreciendo la mejora de las condiciones laborales.

Los impactos sobre la participación femenina en el mercado del trabajo no son claros (Gibson et al., 2018). Desde un punto de vista teórico, se puede argumentar que transferencias no condicionadas podrían fortalecer la división del trabajo por género, lo que está en línea con lo ocurrido en Alemania y Estados Unidos. Sin embargo, también existe evidencia de lo contrario, especialmente entre madres solteras, debido a que el ingreso adicional podría ayudar a superar barreras al ingreso al mercado laboral (Bastagli, 2020).

Finalmente, respecto del efecto que una medida de este tipo podría tener en países desarrollados, Hoynes y Rothstein (2019) estiman que en Estados Unidos un IBU podría llevar a una disminución de hasta 3,3% en las horas trabajadas –asumiendo un impacto constante y proporcional al tamaño de la transferencia.

Es importante tener en cuenta que la evidencia respecto del impacto de un IBU sobre el mercado laboral proviene, principalmente, de estudios enfocados en el efecto de transferencias no condicionadas que no necesariamente corresponden a un programa universal. Por lo mismo, deben ser consideradas con cautela. Asimismo, los datos

recolectados provienen de intervenciones transitorias –pilotos o experimentos–, por lo que los efectos sobre las decisiones laborales podrían ser diferentes al caso en que estas fueran permanentes, como una política estable de IBU.

b. Otros efectos económicos

Además de los efectos laborales mencionados, la evidencia disponible indica que contar con un IBU podría favorecer que trabajadores de bajos ingresos decidan formar sus propios negocios (De Paz-Báñez et al., 2018), lo que se relacionaría con una menor aversión al riesgo, aunque esto no se ha estudiado en detalle (Banerjee et al., 2019; Banerjee et al., 2020).

Junto con ello, la revisión de más de 200 estudios sobre transferencias en dinero²⁰ muestra que estas se asocian a una reducción de la pobreza monetaria, con un impacto positivo en el gasto total del hogar y, específicamente, en el gasto en alimentos. Asimismo, tienen un efecto positivo en el ahorro (Bastagli et al., 2016).

Aparte de los efectos económicos a nivel individual, Gibson et al. (2018) encuentran que las medidas de carácter universal pueden tener impactos comunitarios, generando *spillovers* que benefician al entorno. En este sentido, el aumento en el consumo puede traer mayores beneficios para la economía, aumentando la demanda por trabajo.

c. Impactos sociales

La introducción de un IBU ha mostrado efectos positivos en la educación de los niños –tanto en su participación en el sistema como en los resultados obtenidos– (Gibson et al., 2018) y la capacitación laboral de los jóvenes (De Paz-Báñez et al., 2019). También se han reportado, aunque con menor consistencia, efectos positivos en distintas variables de salud, como el peso al nacer, indicadores de salud mental, calidad de la dieta, uso de servicios de salud, reducción del hambre, mejora general de la salud física y en los determinantes sociales de la salud (Gibson et al., 2018; Banerjee et al., 2020; Owusu-Addo et al., 2019).

Finalmente, se ha demostrado que las transferencias monetarias pueden tener un efecto positivo en el empoderamiento femenino, aumentando el involucramiento de las mujeres en la toma de decisiones en el hogar y su capacidad de negociación, y reduciendo la violencia fisi-

19 Los contextos estudiados corresponden a Honduras, Marruecos, México, Filipinas, Indonesia y Nicaragua.

20 Corresponden a países en vías de desarrollo en América Latina y el Caribe, África, Asia, Turquía y Albania.

ca y sexual (Bastagli et al., 2016; Hidrobo et al., 2016). Es importante mencionar que estos efectos podrían depender de la forma de distribución de las transferencias dentro del hogar, es decir, de quién recibe efectivamente el dinero, en caso de que sea una transferencia dirigida al hogar en su conjunto. Para países de ingresos bajos y medios, se ha documentado que cuando son las mujeres quienes reciben los recursos, se tiende a hacer mejor uso de ellos (J-PAL, 2020).

3.4. El IBU en la práctica: dificultades para su continuidad

Como se mostró anteriormente (en la Tabla 2), solo dos países han implementado políticas que correspondan propiamente a un IBU, de aplicación nacional: Irán y Mongolia. Estos programas, cada uno con sus características particulares, fueron prontamente descontinuados y ofrecen antecedentes valiosos a considerar.

El IBU iraní fue parte de una reforma general de los subsidios a la energía y los alimentos, que elevó fuertemente los precios de estos bienes y fue acompañada de una transferencia compensatoria a los hogares, con medidas de autofocalización que buscaban evitar la participación de las personas de mayores ingresos. El programa, que costó cerca de 3% del PIB, entregó US\$45 por persona, equivalente al 29% de ingreso medio, y alcanzó una cobertura del 96%. Luego se introdujeron medidas para reducir la participación de personas de mayores ingresos, debido a una percepción generalizada de que el IBU desincentivaba la oferta laboral, aunque la evidencia no mostró ese efecto. Si bien el programa sigue en funcionamiento, la falta de actualización del monto y la inflación por la que ha pasado el país han llevado a que el poder de compra garantizado por el IBU se haya reducido fuertemente (Gentilini et al., 2020).

En Mongolia, por otra parte, el IBU fue implementado como una forma de distribuir los recursos obtenidos de la explotación minera, para que así todos los ciudadanos se vieran beneficiados. El monto establecido (US\$89 por persona) no consideró el presupuesto disponible, por lo que rápidamente debió reducirse y el programa pasó a ser financiado con deuda pública. Por lo mismo, el gobierno decidió descontinuarlo en 2012 (Gentilini et al., 2020).

Ambos casos dan cuenta de las dificultades que puede significar contar con una política de ingreso universal,

especialmente si se pretende que esta sea una iniciativa sostenible en el tiempo. Pese a entregar montos de dinero relativamente bajos, estos ejemplos muestran que el alto costo monetario, junto con la evolución de las condiciones económicas y la situación social de los países pone en riesgo la implementación y continuidad de esta medida, especialmente frente al surgimiento de otras necesidades. Su aceptación y comprensión por parte de la opinión pública, asimismo, pareciera ser fundamental para asegurar un funcionamiento adecuado.

4. ¿Se debiera implementar un IBU en Chile?

Si bien la implementación del IBU podría permitir alcanzar ciertos objetivos en términos de protección social y funcionamiento del Estado, los autores y autoras de este documento consideran que hay un conjunto de razones por las cuales esta política no es conveniente para nuestro país. El principal motivo es el alto costo que tendría, pero también son relevantes su impacto en la pobreza y la desigualdad, las posibles consecuencias no previstas en el mercado laboral, aspectos sociopolíticos que el IBU acarrearía y los problemas de implementación que podrían existir.

Además de estos temas, que se explican en profundidad a continuación, se debe tener en cuenta que hay otras posibles consecuencias que se desprenden de las preguntas que aún quedan por resolver. Algunas de estas tienen que ver con el impacto que tendría un IBU si fuera realmente universal, con los efectos de equilibrio general, con las diferencias que habría si se entrega a las personas o los hogares, con los efectos de largo plazo de un IBU permanente, y con la variabilidad de los efectos dependiendo del monto entregado (Banerjee et al., 2019; Hoynes y Rothstein, 2019).

4.1. Costo

Dependiendo de su monto, la introducción de un IBU en Chile podría significar un gasto fiscal importante, al punto de ser prohibitivo. Tomando como referencia las líneas de la pobreza y la pobreza extrema, la Tabla 4 muestra el costo que tendría la implementación de esta política, tanto de forma universal como con distintos criterios de focalización.

Tabla 4. **Estimaciones del costo fiscal de implementar un IBU individual**

	Beneficiarios	Pobreza extrema (\$122.734 mensual)			Pobreza* (\$184.102 mensual)		
		Costo anual (MM)	% del PIB	% del presupuesto público 2020	Costo anual (MM)	% del PIB	% del presupuesto público 2020
Mayores de 18 años (universal)	15.036.641	\$22.146.085	11%	46,2%	\$33.219.308	16,6%	69,2%
80% más vulnerable	12.029.313	\$17.716.868	8,8%	36,9%	\$26.575.447	13,3%	55,4%
60% más vulnerable	9.021.985	\$13.287.651	6,6%	27,7%	\$19.931.585	9,9%	41,5%

Fuente: elaboración propia.

* Línea de la pobreza a octubre de 2021.

Como puede verse, los escenarios de transferencias universales, sea por un monto equivalente a la pobreza extrema o a la línea de pobreza, requerirían de un gasto de grandes proporciones. Si se optara por una transferencia equiparable a la línea de la pobreza extrema se requeriría un monto correspondiente al 67% de la recaudación fiscal de 2020, mientras que con la línea de la pobreza sería necesario duplicar la recaudación tributaria.

Los cálculos con algún nivel de focalización, si bien suponen un gasto más acotado, siguen significando, en el mejor de los casos, al menos un cuarto del presupuesto público, tomando como referencia el año 2020, y el equivalente al 40% de la recaudación total de ese año. Sin embargo, priorizar una de estas opciones dejaría de lado los beneficios de la universalidad y no solucionaría los problemas asociados a la focalización.

A modo de comparación, las distintas modalidades del IFE entregadas durante 2021 (IFE, IFE ampliado e IFE universal) significaron un gasto total de \$15.821.380 millones, lo que equivale al 7,9% del PIB, que fue financiado con aumento de la deuda pública (Ministerio de Hacienda, 2021). Implementar un IBU entregado a todos los mayores de 18 años por un monto equivalente a la línea de la pobreza extrema sería un 40% más costoso que eso y tendría que ser financiado con un aumento de impuestos, por constituir un gasto permanente.

Por otra parte, los costos de entregar el IBU por hogares de acuerdo a su tamaño podrían ser incluso mayores que en el caso de la transferencia individual. Esta modalidad, además, podría impedir ciertos beneficios del IBU,

especialmente los referidos al empoderamiento femenino, que están relacionados con la distribución de los recursos dentro del núcleo familiar. Asimismo, podría tener un mayor costo administrativo, pues requeriría conocer la composición de los hogares.

El costo de implementar una política de este tipo es relevante, por un lado, debido a que su magnitud presenta un altísimo costo alternativo. Un gasto equivalente, al menos, al 46,2% del presupuesto público ejecutado en 2020 podría destinarse a medidas más urgentes o que tengan un mayor impacto entre quienes más lo necesitan.

Por otra parte, un gasto de este tipo obligaría a aumentar la recaudación fiscal de forma importante, como se ha especificado anteriormente. Esta discusión es significativa debido a los efectos que tal aumento podría tener en la inversión, los incentivos al trabajo y la evasión tributaria. Asimismo, un gasto de este tipo pone en riesgo la viabilidad política de esta medida. Más aún, la definición de la estructura tributaria que financiaría el IBU es esencial para determinar quiénes lo pagan finalmente y, por lo tanto, quiénes se ven beneficiados. Existe el riesgo, entonces, de que una medida de este tipo no tenga un efecto real en reducir las desigualdades (Hanna y Olken, 2018).

4.2. Efectos sobre la pobreza y la desigualdad

La implementación de un IBU significa, por definición, dejar de lado los criterios de focalización y entregar ese beneficio de forma universal. Esto puede llevar a que las personas más vulnerables reciban relativamente menos beneficios, lo que podría empeorar su situación y acentuar la desigualdad.

Si se implementara un IBU que reemplazara otros programas de protección social por una transferencia única, por ejemplo, el monto a entregar sería cercano a los \$53.000 mensuales por persona²¹, lo que sería insuficiente para asegurar condiciones básicas. Asimismo, estimaciones del Banco Mundial muestran que, de implementarse un IBU con estas características, la pobreza aumentaría 0,79 puntos porcentuales, mientras el coeficiente de Gini lo haría en 0,8 puntos porcentuales²² (Rigolini et al., 2020). De este modo, iría en contra de los objetivos que normalmente ha perseguido la política social: la reducción de la pobreza y de la desigualdad.

Esto es similar a lo planteado por Guner et al. (2021), quienes estiman que, para Estados Unidos, reemplazar las distintas políticas sociales y transferencias por un IBU tendría un efecto negativo en el bienestar de las personas de menores ingresos, que son precisamente quienes más se ven beneficiados por el Estado de bienestar en su forma actual.

Como se mencionó anteriormente, el efecto final en la distribución de los ingresos dependerá de la estructura tributaria que financie esta iniciativa. Poner atención a ese aspecto es fundamental, pues de otra forma se podría alcanzar un programa fuertemente regresivo.

4.3. Efectos laborales

Si bien, como se ha explicado anteriormente, la evidencia disponible no muestra efectos negativos de la implementación de un IBU sobre la oferta laboral, es importante tener en cuenta que los casos de estudio corresponden a países en vías de desarrollo (con algunas excepciones, como Ontario, Finlandia y Alaska), o son programas que entregan montos muy bajos, por periodos de tiempo acotados o sin ser realmente universales (Bastagli, 2020). Por lo mismo, esos resultados podrían no ser los mismos si se implementara un IBU completo en Chile.

Como lo plantean Hoynes y Rothstein (2019), en países de mayores ingresos la introducción de un IBU podría tener efectos negativos en la oferta laboral. Por lo mismo, los autores de este documento consideran que es poco probable que el mercado del trabajo en Chile no se viera afectado si se introdujera una política de este tipo²³.

4.4. Efectos sociopolíticos

Además de los efectos económicos y laborales, se deben analizar detalladamente las implicancias políticas y sociales que tendría implementar una política de IBU. Aunque la eliminación de criterios de focalización podría tener un efecto positivo sobre la cohesión social, se debe considerar que el IBU podría afectar la “norma de reciprocidad”, es decir, las obligaciones provenientes de la participación en los beneficios económicos de la cooperación social (Neves, 2021). En este sentido, el aspecto incondicional del IBU podría llevar a que la relación de las personas con el Estado se vea modificada, debido a que no se exigiría una retribución social por los beneficios obtenidos (Bidadanure, 2019). Esto podría afectar también la legitimidad de la acción estatal, la fiscalización ciudadana y las obligaciones cívicas.

Junto con lo anterior, se deben evaluar los efectos de contar con un IBU en Chile sobre la región y los movimientos migratorios (Adhikari y Gentilini, 2018). Esto podría poner mayor presión sobre el financiamiento de esta política (Löffler, 2021), generar tensiones sociales o llevar a que esta iniciativa pierda apoyo en la opinión pública (Bay y Pedersen, 2006).

Otra consideración tiene que ver con la irreversibilidad –en términos políticos– de implementar esta medida. Dado que existen numerosas aristas inciertas, en algún momento podría ser necesario retirar esta transferencia, pero esto tendría un gran costo político para el gobierno, por lo que, en términos prácticos, podría volverse imposible. La experiencia indica que en Chile existe una inercia programática dada por el carácter indefinido de los programas (Irrarázaval et al., 2020) y el aumento constante de la oferta (MDSF, 2021a). Por lo mismo, la discusión sobre el IBU como forma de política social debe ser especialmente concienzuda.

También deben tenerse en cuenta los posibles problemas de economía política relacionados con esta iniciativa, especialmente en el caso en que el IBU reemplace otros programas existentes. En ese caso, los tomadores de decisión podrían ver afectados sus intereses y los funcionarios que participan en la administración y distribución de esas iniciativas podrían bloquear los intentos

21 Este cálculo considera el gasto fiscal del año 2020, por lo que podría sobreestimar el gasto fiscal entregado, debido a los aportes realizados en el marco de la pandemia.

22 Estas estimaciones no consideran todos los programas sociales, sino algunos de protección social que se considera podrían ser reemplazados por un IBU.

23 De todos modos, dado que el IBU elimina incentivos perversos presentes en programas existentes, podría ocurrir también que existan ciertos efectos laborales positivos.

de reforma (Asatryan et al., 2017). Finalmente, aunque esta puede ser una política relativamente sencilla de implementar, podrían existir dificultades en su ejecución, como, por ejemplo, que parte de la población no se encuentre bancarizada y sea necesario contar con una red de entrega que garantice el traspaso de los recursos²⁴.

5. Reflexiones finales

Es indudable que la política de protección social en Chile requiere ser perfeccionada, para así cumplir de mejor forma con sus objetivos. Este diagnóstico se ha visto fortalecido a partir de la experiencia de la pandemia por COVID-19, que ha puesto una presión especial sobre la red de protección.

Frente a esto, el Ingreso Básico Universal ha ganado terreno en la discusión pública, principalmente debido a los beneficios que se han documentado. Pese a esto, el equipo participante en este documento considera que este instrumento no debe ser implementado en Chile –en el contexto social y económico actual–, debido al alto costo que significaría para las arcas fiscales, que lo hace prohibitivo. Asumir un gasto de esta magnitud requeriría aumentar fuertemente los impuestos, lo que podría tener importantes efectos negativos sobre la economía y no ser viable en términos políticos. Asimismo, estas dificultades permiten entrever que la introducción del IBU podría tener impactos perjudiciales para los objetivos de reducción de la pobreza y la desigualdad social, sobre todo si se financiara con la reducción de otros programas de protección social.

Por otra parte, y si bien la evidencia muestra que iniciativas de este tipo no suelen tener efectos negativos sobre el mercado laboral, estos datos corresponden a contextos distintos al chileno y provienen de evaluaciones de iniciativas que no pueden ser consideradas un IBU en términos estrictos. Por lo mismo, es difícil aceptar la premisa de que esta política sería inocua sobre la oferta de trabajo.

Además de las consecuencias económicas, es importante prestar atención a las implicancias sociales y políticas que una medida como el IBU podría tener. Estas se refieren a la forma en que la ciudadanía se relaciona con el Estado, los efectos que podría tener en la migración desde países de la región, la irreversibilidad de esta iniciativa y los problemas de economía política en su implementación.

Ciertamente la política social en Chile tiene limitaciones, varias de las cuales han quedado de manifiesto en los últimos años. En este sentido, es deseable avanzar hacia un sistema de protección social que sea más ágil y flexible, permitiendo ofrecer respuestas rápidas ante shocks y evitando así que las personas vean en riesgo sus ingresos y bienestar en el corto plazo. Asimismo, se necesita reducir la fragmentación en las acciones del Estado y evitar duplicidades de funciones para contar con un sistema que sea sencillo y coordinado y permita ofrecer beneficios de calidad, capaces de asegurar un estándar de vida digno a las personas. El ingreso básico universal podría aportar en algunas de estas dimensiones, pero su implementación no es factible ni deseable en el momento actual.

Referencias

- Adhikari, S. y Gentilini, U.**, 2018. Should I stay or should I go. Do cash transfers affect migration? *World Bank Group Policy Research Working Paper*, 8525.
- Aire Nuevo**, 2021. *La ruta para un ingreso básico universal en Chile*.
- Asatryan Z., Heinemann, F. y Pitlik, H.**, 2017. Reforming the public administration: the role of crisis and the power of bureaucracy. *European Journal of Political Economy*, 48, pp. 128-143.
- Banco Central de Chile**, 2020. *Informe de Política Monetaria*, diciembre 2020.
- Banco Central de Chile**, 2021a. *Informe de Política Monetaria*, septiembre 2021.
- Banco Central de Chile**, 2021b. *Informe de Política Monetaria*, diciembre 2021.
- Banerjee, A., Hanna, R., Kreindler, G., y Olken, B.**, 2017. Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: evidence from cash transfer programs. *The World Bank Research Observer*, 31(2), pp. 155-184.
- Banerjee, A., Niehaus, P., y Suri, T.**, 2019. Universal basic income in the developing world. *Annual Review of Economics*, 11, pp. 959-983.
- Banerjee, A., Faye, M., Krueger, A., Niehaus, P., y Suri, T.**, 2020. *Effects of a universal basic income during the pandemic*. IPA Working Paper.
- Barr, N.**, 1998. *The Economics of the Welfare State*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Basic Income Earth Network (BIEN)**, 2021. *About basic income*. Disponible en <https://basicincome.org/about-basic-income/>

²⁴ En efecto, en Chile persiste una importante desigualdad en el acceso a la banca. Ver, por ejemplo: “Chile lidera en bancarización y pagos digitales, pero con brecha entre comunas”. Publicado en El Mercurio (03/07/2021). Disponible en: <https://digital.elmercurio.com/2021/07/03/B/OE3VUT66>.

- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., Schmidt, T. y Pellerano, L.**, 2016. *Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features*. Londres: Overseas Development Institute.
- Bastagli, F.**, 2020. Universal basic income and work. En Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., y Yemtsov, R. (eds.), *Exploring universal basic income. A guide to navigating concepts, evidence and practices*. Washington DC: Banco Mundial.
- Bay, A.H. y Pedersen, A.W.**, 2006. The limits of social solidarity: basic income, immigration, and the legitimacy of the universal welfare state. *Acta Sociologica*, 49(4), pp. 419-436.
- Berner, H. y Van Hemelryck, T.**, 2020. *Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina. Avances y desafíos frente al COVID-19*. Santiago: CEPAL.
- Bidananure, J.U.**, 2019. The political theory of Universal Basic Income. *Annual Review of Political Science*, 22, pp. 481-501.
- Bravo, D. y Castillo, E.**, 2020. *Estudio longitudinal empleo-Covid19: datos de empleo en tiempo real*. Disponible en: <http://www.encuestas.uc.cl/img/nuevas/Presentacion-Seminario-10jun.pdf>
- CEPAL**, 2021. La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad. *Informe Especial Covid-19*, 9.
- De Paz-Báñez, M., Asensio-Coto, M., Sánchez-López, C., y Aceytuno, M.**, 2020. Is there empirical evidence on how the implementation of a universal basic income (UBI) affects labour supply? A systematic review. *Sustainability*, 12.
- Dirección de Presupuestos (Dipres)**, 2020. *Monitoreo Programas Sociales y No Sociales 2019*.
- España, A., Godoy, J. e Izquierdo, S.**, 2021. *Nueva política social: incentivo al trabajo formal y disminución de la pobreza*. Horizontal.
- Esping-Andersen, G.**, 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Garfinkel, I.**, 1972. The New Jersey income maintenance experiment. *The Journal of Consumer Affairs*, 6(1), pp. 1-11.
- Gentilini, U., Grosh, M., y Yemtsov, R.**, 2020. The idea of universal basic income. En Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., y Yemtsov, R. (eds.), *Exploring universal basic income. A guide to navigating concepts, evidence and practices*. Washington DC: Banco Mundial.
- Ghatak, M., y Maniquet, F.**, 2019. Universal basic income: some theoretical aspects. *Annual Review of Economics*, 11, pp. 895-928.
- Gibson, M., Hearty, W. y Craig, P.**, 2018. *Universal basic income: a scoping review of evidence on impacts and study characteristics*. What Works Scotland.
- Guner, N., Kaygusuz, R. y Ventura, G.**, 2021. Rethinking the welfare state. *CEPR Discussion Paper*, 16275.
- Hanna, R. y Olken, B.**, 2018. Universal basic incomes versus targeted transfers: anti-poverty programs in developing countries. *Journal of Economic Perspectives*, 32(4), 201-226.
- Hardy, C., Frigolett, H., Gimeno, J., y Díaz, L.**, 2021. *Ingreso básico ciudadano (IBC): propuesta para implementar gradualmente un IBC universal (2021-2030)*. Centro de Estudios del Futuro, USACH.
- Hasdell, R.**, 2020. *What we know about universal basic income: a cross-synthesis of reviews*. Stanford Basic Income Lab.
- Hidrobo, M., Peterman, A. y Heise, L.**, 2016. The effect of cash, vouchers, and food transfers on intimate partner violence: evidence from a randomized experiment in Northern Ecuador. *American Economic Journal: Applied Economics*, 8(3), pp. 284-303.
- Hoynes, H. y Rothstein, J.**, 2019. Universal basic income in the United States and advanced countries. *Annual Review of Economics*, 11, pp. 929-958.
- Irarrázaval, I., Larrañaga, O., Rodríguez, J., Silva, E. y Valdés, R.**, 2020. Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile. *Temas de la Agenda Pública*, 15(120), pp. 1-26.
- Johnson, A., y Roberto, K.**, 2020. The COVID-19 pandemic: time for a universal basic income? *Public Administration and Development*, 40(4), pp. 232-235.
- J-PAL**, 2020. *What works to enhance women's agency: Cross-cutting lessons from experimental and quasi-experimental studies*. J-PAL Working Paper. Disponible en: https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/publication/evidence-review_womens-agency.pdf
- Kremerman, M. y Sáez, B.**, 2021. Renta básica de emergencia: universalidad y suficiencia para una reactivación no precaria. *Ideas del Buen Vivir*, 18.
- Larrañaga, O.**, 2007. ¿Qué puede esperarse de la política social en Chile? *Serie Documentos de Trabajo del Departamento de Economía de la Universidad de Chile*, 245.
- Löffler, V.**, 2021. Questioning the feasibility and justice of basic income accounting for migration. *Politics, Philosophy and Economics*, 20(3), pp. 273-314.
- Marinescu, I.**, 2018. No strings attached: the behavioral effects of U.S. unconditional cash transfer programs. *NBER Working Paper Series*, 24337.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF)**, 2021a. *Informe de Desarrollo Social 2021*. Disponible en <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ids/Informe-desarrollo-social-2021.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF)**, 2021b. *Informe Ingreso Familiar de Emergencia*, Junio 2021. Disponible en: [https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ife/210630_INFORME_IFE_JUNIO_2021_VF\(1\).pdf](https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ife/210630_INFORME_IFE_JUNIO_2021_VF(1).pdf)

- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), 2022.** *Informe final panel de expertos para mejoras al instrumento de focalización del Registro Social de Hogares.* Disponible en: <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/rsh/Informe-de-Comision-CSe.pdf>.
- Ministerio de Hacienda (2021).** *Medidas de apoyo para familias y pymes ante la pandemia.* Disponible en: <https://reporte.hacienda.cl/>.
- Montt, G., Ordóñez, F., Silva, L.I. y Velasco, J.J., 2020.** *Chile: Impacto de la COVID-19 sobre los mercados de trabajo y la generación de ingresos.* Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_761863.pdf.
- Neves, C., 2021.** Basic income experiments: expanding the debate on UBI and reciprocity. *Basic Income Studies*, 16(1), pp. 55-74.
- ONU Mujeres, 2021.** *Universal Basic Income: potential and limitations from a gender perspective.* Disponible en <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Policy-brief-Universal-basic-income-en.pdf>
- Ortiz, I., Behrendt, C., Acuña-Ulate, A. y Nguyen, Q. A., 2018.** Universal Basic Income proposals in light of ILO standards: key issues and global costing. *Extension of Social Security Working Paper*, 62.
- Owusu-Addo, E., Renzaho, A., y Smith, B., 2019.** Cash transfers and the social determinants of health: a conceptual framework. *Health Promotion International*, 34(6).
- Raczynski, D., 1995.** Focalización de programas sociales: Lecciones de la experiencia chilena. En Pizarro, C., Raczynski, D. and Vial, J. (eds.), *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático.* Santiago: Cieplan-Unicef.
- Rigolini, J., Lustig, N., Gentilini, U., Monsalve, E., y Quan, S., 2020.** Comparative effects of universal basic income: emerging issues and estimates. En Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., y Yemtsov, R. (eds.), *Exploring universal basic income. A guide to navigating concepts, evidence and practices.* Washington DC: Banco Mundial.
- Sapelli, C., 2019.** *Ingreso garantizado o impuesto negativo al ingreso. Políticas públicas para sobrevivir al desafío del futuro.* Instituto de Economía UC.
- Schanzenbach, D.W. y Strain, M.R., 2020.** Employment effects of the earned income tax credit: taking the long view. *NBER Working Paper*, 28041.
- Sepúlveda, M., 2014.** De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina. *Serie Políticas Sociales*, 189.
- Stiglitz, J.E., 2000.** *La economía del sector público.* Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Tondani, D., 2009.** Universal basic income and negative income tax: two different ways of thinking redistribution. *The Journal of Socio-Economics*, 38, pp. 246-255.

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Biehl A., Inostroza A., Irrarzával I., Janiak A., Larrañaga O., Sapelli C., Traferri A., 2022. Política social en Chile: ¿se debiera implementar un Ingreso Básico Universal? *Temas de la Agenda Pública*, 17(153), 1-14. Centro de Políticas Públicas UC.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE