

## Nota Macroeconómica No.22

# INGRESO BÁSICO GARANTIZADO (IBG): ¿es el momento ideal de implementarlo?

13 de julio 2020

Universidad de  
**los Andes**  
Colombia

Facultad  
de Economía

*Las transferencias a hogares vulnerables que se están realizando para aliviar los efectos de la crisis generada por la pandemia podrían transformarse en una política permanente. Esta nota discute el IBG como mecanismo potencial para implementar dichas transferencias. El IBG asegura a personas con ingresos muy bajos o nulos un mínimo vital mensual para satisfacer sus necesidades básicas. En esta nota resumimos sus ventajas, cómo implementarlo, su costo y la forma de financiarlo.*

El choque económico generado por la pandemia ha puesto al descubierto la inexistencia de una red de protección social eficaz para proteger a los más vulnerables. Para enfrentarlo, el Gobierno tuvo que implementar transferencias de urgencia para aliviar la presión sobre los hogares vulnerables que vieron desaparecer sus ingresos como consecuencia del confinamiento inicial. Algunas de estas transferencias se han realizado usando la infraestructura existente de programas previos como Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor. Otras, asociadas al programa Ingreso Solidario, han tenido que implementarse de repente y su focalización se logró en tiempo récord [cruzando información de distintas bases](#) de datos que no estaban previamente unificadas. Estos esfuerzos, aunque asociados a la coyuntura, ofrecen la oportunidad de saldar la deuda de larga data representada en la debilidad de nuestro sistema de protección social. Es el momento de debatir si deberían traducirse en un programa permanente que garantice un ingreso básico a los hogares vulnerables del país y que los asegure frente a futuros choques.

### Beneficios generales del IBG

La crisis económica actual, inesperada y de una profundidad inusitada, se convierte en una oportunidad para revisar nuestro contrato social y las reglas del juego que pueden mejorar no solo las condiciones de vida para los hogares más vulnerables, sino también las instituciones que protegen el bienestar de todos. La adopción de un Ingreso Básico Garantizado (IBG) es un ejemplo: además de proveer los medios de subsistencia para satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos, tiene otros beneficios sobre el conjunto de la economía.

Un sistema de IBG entregaría a personas con muy bajos ingresos una transferencia cada mes en que se encuentren en esa condición de vulnerabilidad. Los beneficios adicionales de este mecanismo son múltiples. Primero, un IBG actuaría como un estabilizador ante choques económicos, una suerte de seguro de desempleo, al mantener una cierta capacidad adquisitiva a las personas que pierdan su em-

pleo durante las recesiones. De esta manera la demanda no caería dramáticamente y las recuperaciones serían más rápidas. Segundo, el IBG disminuiría la presión de inmigración hacia zonas urbanas por parte de familias que derivan su sustento de actividades rurales, al garantizarles una mínima capacidad adquisitiva en su lugar de origen y asegurarlos frente a posibles choques. Por último, y no menos importante, permitiría a quienes buscan un empleo desarrollar su búsqueda sin el afán inmediato de la supervivencia mínima. Así, aumentaría el poder de negociación de los trabajadores para obtener salarios justos sin depender de una norma como la del salario mínimo, que genera distorsiones en contra de la generación de trabajo formal al ser mayor que el ingreso mediano. El IBG tendría profundos efectos sobre el mercado laboral: permitiría a las personas buscar un trabajo más acorde con sus habilidades y suavizaría la presión a aceptar cualquier empleo a cualquier salario, lo que tendría consecuencias positivas sobre la formalidad y un mejor emparejamiento entre trabajadores y empresas. Dependiendo de su diseño, podría incluso reemplazar parcialmente al salario mínimo como instrumento para garantizar el mínimo necesario para tener una vida digna.

De hecho, las consecuencias positivas podrían ir más allá si acompañamos este programa con reformas más profundas. Por ejemplo, el IBG para los adultos mayores funcionaría como una pensión mínima y disminuiría el monto de las cotizaciones necesarias para acceder a una pensión, tanto las que realiza el individuo como las de su empleador. Esto aliviaría los costos de formalizarse, que en Colombia son altos y explican buena parte de la informalidad ramante.

## ¿Cómo diseñar el IBG?

Un posible modelo de IBG es uno en que las transferencias del gobierno complementan el ingreso obtenido por cada ciudadano en edad de trabajar para garantizar un mínimo de condiciones de vida. Equivale a un monto que, sumado al ingreso obtenido, alcance al nivel que garantiza esas condiciones mínimas, llamado el ingreso básico. Si una persona se encuentra desempleada o no participa en el mercado laboral, la transferencia se haría por la totalidad del ingreso básico. Por el contrario, si un trabajador obtiene ingresos mayores al básico, no recibiría ninguna transferencia.

Un IBG con estas características focalizaría las transferencias a los realmente vulnerables. No es lo mismo que un Ingreso Básico Universal, muy discutido también en la actualidad, que otorga un monto idéntico a todo ciudadano, sin importar sus ingresos. Aunque el Ingreso Básico Universal puede ser atractivo, es también mucho más costoso, lo que lo hace inviable desde el punto de vista fiscal, y resulta muy controversial al garantizar transferencias del Estado incluso a las personas de altos ingresos.

Para definir el monto necesario para complementar los ingresos de cada persona hasta el ingreso básico, es necesaria una declaración de renta universal como instrumento de implementación, de modo que todos los adultos tendrían que declarar sus ingresos y patrimonio a la DIAN. Los ingresos declarados se usarían como referente para determinar las transferencias necesarias para que todos los miembros de la familia logren acceder al ingreso básico. Estas transferencias tendrían

entonces en cuenta la composición del hogar y serían más altas en hogares con más niños. Podrían, además acompañar la focalización de políticas específicas para primera infancia y jóvenes. A diferencia de un potencial Ingreso Básico Universal, el IBG propuesto podría diseñarse como una transferencia condicionada como las ya existentes, por ejemplo con la condición de que los niños y jóvenes del hogar sigan en sus procesos formativos, y que las personas desempleadas estén vinculadas a los programas públicos de apoyo a la búsqueda de empleo. El IBG incluso podría reemplazar los subsidios a los servicios públicos focalizados a través del sistema de estratificación. La declaración universal de ingresos permitiría la imposición de tributos a las personas de mayores ingresos, para ser redistribuidos, en forma de IBG, a las personas cuya declaración las identifica como vulnerables. Sería también un avance en formalización.

Otro modelo de IBG realizaría una transferencia de monto fijo, en lugar de un monto variable dependiendo del nivel de ingresos, a cada adulto con ingresos bajo un cierto nivel. Tendría ventajas similares a las descritas para el modelo de IBG complementario, además de una implementación más sencilla, aunque sería menos progresiva e implicaría un mayor costo fiscal. Una ventaja adicional es que podría reemplazar parcialmente al salario mínimo como mecanismo de garantía de un ingreso mínimo vital, permitiendo una reducción del monto que hoy tiene que garantizar el empleador. Esto tendría la ventaja de reducir los costos de la contratación formal sin afectar los ingresos del empleado.

Ahora bien, mientras el IBG, en cualquiera de sus formas, se concentraría en unificar trans-

ferencias para aliviar el flujo de ingresos, sería complementario a otros programas sociales que se concentran en mejorar los activos de los hogares. Entre estos últimos se encuentran programas de vivienda de interés social, acceso de calidad al sistema de salud y programas de educación para todas las edades. Para estos programas es indispensable mantener el Sisbén como instrumento de focalización, porque precisamente proporciona abundante información sobre estas variables de más largo plazo.

Finalmente, el diseño del programa también debería proveer los incentivos para que las personas reporten verazmente su ingreso y patrimonio en dicha declaración. Además de otorgar a la DIAN suficientes capacidades para examinar la veracidad de la información, es importante diseñar incentivos que motiven la responsabilidad ciudadana. Por ejemplo, implementar sanciones para aquellos que provean información inexacta o falsa. España, país que implementó en junio un programa de IBG, excluye durante dos años de los beneficios del programa a hogares que no reporten sus ingresos correctamente por primera vez, y los excluye por 5 años si este comportamiento se repite.

### **¿Cuánto cuesta y cómo se puede financiar el IBG?**

Suponiendo que el mínimo vital es equivalente al nivel de línea de pobreza, es decir aproximadamente \$280.000 pesos mensuales por persona, el IBG correspondería el monto necesario para alcanzar esa cifra. Con los datos de mayo de 2020, el mes con mayor desocupación de la historia, con 22.5 millones de personas inactivas o desempleadas, y de mantenerse esa cifra durante el resto del año,

el costo anual de las transferencias sería de 7,5% del PIB.<sup>1</sup> Según datos del DNP de 2018, los programas de transferencias condicionadas mencionados anteriormente le cuestan al Estado alrededor de 0,3% del PIB, mientras los subsidios a los servicios públicos suman más de 0,4% del PIB. Por su parte, los subsidios públicos a las pensiones son del orden de 2,5% del PIB. Si usáramos este espacio para unificar las transferencias, necesitaríamos 4,3% del PIB de ingresos adicionales del gobierno para su financiación.<sup>2</sup>

Por tanto, la implementación de este sistema deberá acompañarse de una reforma tributaria, para lograr una redistribución efectiva, que hoy no existe. Esto exigiría la combinación de un incremento en las tasas de tributación de los ingresos altos, especialmente de capital, mayores impuestos ambientales, menores exenciones, fortalecimiento de la capacidad de fiscalización de la DIAN y mayores bases tributarias. La declaración universal probablemente ampliaría la base en términos de número de contribuyentes, pero se requeriría también un muy importante componente de dinamismo económico que redunde en mayor empleo y mayores ingresos para las personas y, por esa vía, mejorar el recaudo. La flexibilización del salario mínimo, definiéndolo por hora y no mensual, posible sólo si se cuenta con una herramienta como el IBG para garantizar el mínimo vital, facilitaría ese dinamismo.

## Discusión final

Una reforma comprensiva como la descrita tendría enormes beneficios para la economía, en lo estructural y para la recuperación de la actual crisis. Sería un paso gigantesco en la protección de las personas vulnerables, objetivo primordial de un sistema de IBG. Pero además permitiría avanzar en la lucha contra la informalidad en una magnitud difícilmente alcanzable por otras reformas. Esto por la conjugación de una declaración de ingresos universal, que pondría a todas las personas en el radar del Estado, y la flexibilización del salario mínimo que, en un país donde casi la mitad de los trabajadores de hecho devengan menos que ese nivel, implica una enorme prevalencia de informalidad. Flexibilizar el salario mínimo sería, además, particularmente útil en coyunturas como estas, cuando la posibilidad de una recuperación se ve amenazada por la reticencia de empleadores a crear nuevos puestos de trabajo que los aten a altos costos, especialmente dada la incertidumbre del momento.

Por supuesto, hay objeciones a una reforma comprensiva como la descrita. Por una parte, se ha sugerido que un ingreso garantizado puede desincentivar la búsqueda de empleo en personas que dejan de necesitarlo. Pero la evidencia actual, si bien limitada, sugiere que, por el contrario, redunde en

---

<sup>1</sup> Este costo total supone que las personas empleadas obtienen ingresos por encima de la línea de pobreza, un supuesto típicamente cierto incluso para aquellos que trabajan parcialmente, y que los desempleados o inactivos no reciben ingreso alguno.

<sup>2</sup> Otra opción más frugal consiste en garantizar un ingreso básico equivalente al nivel de pobreza extrema, \$125.956, que generaría un costo anual de 3,8% del PIB y requeriría un recaudo adicional de solamente 0,6% del PIB. Sin embargo, este nivel no lograría sustituir los objetivos de un salario mínimo por estar muy por debajo de este.

mayor empleabilidad y en empleos de mayor calidad pues permite a las personas una búsqueda de empleo más sosegada para hallar el “calce” óptimo con un empleador. Y aunque incrementar las tasas impositivas para las personas de mayores ingresos para financiar el sistema puede resultar inconveniente justamente en el contexto de una recesión, un incremento de tal naturaleza puede adoptarse ahora con efecto dilatado, de manera que los cobros sólo empiecen, por ejemplo, en 2022.

**Nota Macroeconómica No.22**

Facultad de Economía  
Universidad de los Andes

Marcela Eslava  
Decana, Facultad de Economía  
Leopoldo Fergusson  
Director CEDE, Facultad de Economía

Autores:  
Grupo de Investigación en Macroeconomía de la  
Facultad de Economía Universidad de los Andes.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación  
Reconocimiento como Universidad:  
Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.  
Reconocimiento personería jurídica:  
Resolución 28 del 23 de febrero