

¿Qué es el ingreso básico universal?

Los defensores alaban su simplicidad y equidad; a los escépticos les preocupan el costo fiscal y los incentivos

Maura Francese y Delphine Prady

MUCHOS GOBIERNOS PAGAN pensiones a los ancianos, o prestaciones de desempleo o asignaciones familiares por hijos a cargo. Las transferencias monetarias a las familias son comunes en la mayoría de los países. ¿Qué es un ingreso básico universal y cómo se diferencia de esos programas?

El ingreso básico universal es un mecanismo de sostén de ingresos que normalmente abarca a la totalidad (o una gran parte de la población) sin condicionamientos o con condiciones mínimas.

El debate en torno al ingreso básico universal puede ser acalorado, tanto en un contexto académico como en el discurso público, y no hay una única interpretación consolidada. A menudo, a programas muy diferentes de ayuda económica se los conoce como “ingreso básico universal”, aun cuando tengan poco en común o no apunten al mismo objetivo.

Muchos experimentos al respecto, en curso o previstos a nivel mundial, se refieren a intervenciones muy distintas, como las transferencias monetarias a un grupo seleccionado de personas desempleadas durante un corto tiempo en Finlandia, a adultos durante 12 años en Kenya, y a familias elegidas al azar en California. Esta diversidad refleja la ausencia de una definición y una metodología de evaluación unificadas tanto en las investigaciones como en el discurso político.

Los programas que suelen agruparse bajo el concepto de ingreso básico universal tienen una combinación de características esenciales (véase el gráfico). ¿Reemplaza o complementa otros programas de protección social? ¿Es el beneficiario un individuo o una familia? ¿Cómo se define el conjunto de beneficiarios? ¿En qué momento se realiza el pago? ¿Hay condiciones conexas?

Según cómo se elijan y combinen esas características fundamentales, los académicos han propuesto diversas formas de ingreso básico universal (véase el gráfico).

La “renta del suelo” de Thomas Paine (1797) se asemeja a una subvención de capital categórica (por ejemplo, una asignación de fondos por única vez a un grupo específico de personas) orientada a evitar que la pobreza se transmita de una generación a otra. Milton Friedman (1968) veía el “impuesto negativo sobre la renta” como una forma de reemplazar todo el sistema de asistencia social de Estados Unidos para superar las ineficiencias administrativas.



Philippe Van Parijs (1992) aboga por una transferencia monetaria regular, universal, no condicionada y generosa. La “renta condicionada a la participación” de Anthony Atkinson (1996) complementa los programas sociales existentes y el salario mínimo y está condicionada a alguna forma de participación “social”: contribuir a la sociedad mediante trabajo, educación, cuidado infantil u otras actividades. En todo este amplio espectro, sin embargo, dos rasgos comunes caracterizan los programas de ingreso básico universal y los diferencian de otros:

- **Cobertura universal**, o muy amplia, de los integrantes de una sociedad
- **Incondicionalidad**, condiciones definidas con criterio muy amplio, como en el caso de la “renta condicionada a la participación en la sociedad” de Atkinson.

Los defensores y detractores del ingreso básico universal han destacado varios aspectos, y los mismos argumentos se han esgrimido a favor y en contra. Algunos defensores señalan que logra llegar mejor a los pobres que los programas condicionados a la verificación de recursos; es decir, los programas en que el acceso de una persona o familia a la asistencia oficial está sujeto a una prueba de ingresos o activos. Muchos factores pueden impedir que tales programas lleguen a los destinatarios deseados, como por ejemplo la capacidad administrativa, los altos costos de información y administración, la deficiencia de los mecanismos de focalización y el estigma social.

En teoría, los programas simples de ingreso básico universal podrían reducir los costos administrativos y aumentar la transparencia de los sistemas de transferencias, haciendo que estén menos sujetos a la discrecionalidad administrativa y la corrupción. Los defensores también pregonan su utilidad como instrumento estratégico para respaldar reformas estructurales, por ejemplo la eliminación de programas ineficientes como los subsidios a la energía (Coady y Prady, 2018). Los programas de ingreso básico universal pueden mejorar la eficiencia al evitar que cesen abruptamente las prestaciones cuando aumentan los ingresos laborales, un problema común en muchos programas sujetos a la verificación de recursos, que tiende a desalentar la participación en el mercado de trabajo.

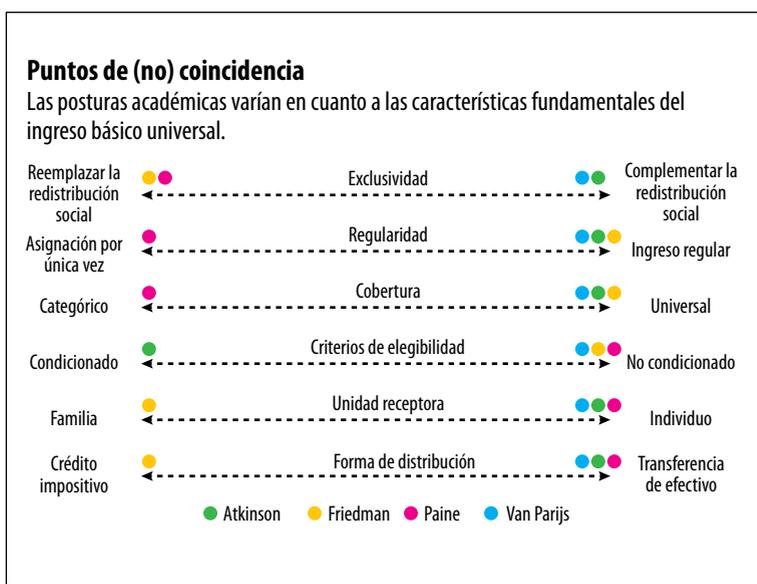
Los detractores tienden a focalizarse en la sostenibilidad: los altos costos fiscales, dado que todas las familias reciben la prestación, incluidas las familias de ingresos medianos y altos que no necesitan apoyo. A los escépticos les preocupa la eficiencia y el derroche de recursos, ya que todas las familias —incluidas las de ingresos medios y altos que no necesitan apoyo público— reciben el beneficio. Y advierten que socava la ética del trabajo.

Una evaluación de los méritos de tales programas debería tomar en cuenta las características propias del país y las preferencias de la sociedad, y además debería basarse en una comprensión cabal de lo que se gana y se pierde al elegir un tipo de diseño antes que otro.

El análisis empírico puede arrojar luz sobre la eficacia redistributiva relativa de las redes de protección social existentes, un ingreso básico universal y otras posibles alternativas. Dado que tanto las partidas presupuestarias de gasto público como de impuestos determinan los resultados distributivos, un análisis exhaustivo debería evaluar si se garantiza la progresividad, o un aumento gradual de la carga neta sobre los hogares más acomodados y mayores prestaciones para hogares más vulnerables. Dicho análisis también debe considerar la sostenibilidad fiscal. Generalmente, las autoridades enfrentan disyuntivas en torno a los siguientes aspectos fundamentales:

- **Cobertura en el extremo inferior** de la distribución del ingreso frente al desvío de recursos hacia hogares más ricos.
- **Generosidad de las transferencias** frente a incentivos y distorsiones económicas, tales como las relativas a la decisión de participar en el mercado laboral y la cantidad de horas trabajadas.
- **Costo fiscal** frente al uso alternativo de recursos fiscales escasos.

Las autoridades también deben considerar un cuarto aspecto: cómo conciliar los objetivos y las dificultades de implementación; por ejemplo, la capacidad del gobierno para recaudar recursos de manera equitativa y sostenible y emprender un programa de transferencias complejo.



Los académicos discrepan en cuanto a si un ingreso básico universal es más apropiado para los países con redes de protección limitadas cuyo funcionamiento es deficiente o para los países ricos que pueden costearlo. Una capacidad administrativa limitada justifica el cambio hacia programas de transferencias más universales en las economías en desarrollo. Pero una preocupación es que queden relegadas otras prioridades (como educación y salud) allí donde la movilización de ingresos fiscales es problemática, particularmente en el corto plazo.

En las economías avanzadas, a menudo se usa el ingreso básico universal como instrumento para cubrir las carencias de las redes de protección (y asegurar la inclusión) y una forma de enfrentar los desafíos que plantean los cambios tecnológicos y demográficos. Las autoridades nacionales deben evaluar las ventajas relativas de financiar el ingreso básico universal reorientando recursos que ya se están utilizando en otros programas de protección social o aumentando los impuestos y contribuciones. **FD**

MAURA FRANCESE es economista principal y **DELPHINE PRADY** es economista en el Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Referencias:

Atkinson, Anthony B. 2015. *Inequality: What Can Be Done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Coady, David, y Delphine Prady. 2018. "Universal Basic Income in Developing Countries: Issues, Options, and Illustration for India." IMF Working Paper 18/174, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Friedman, Milton. 1968. "The Case for the Negative Income Tax: A View from the Right." En *Issues of American Public Policy*, editado por J. H. Bunzel. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Paine, Thomas. 1797. *Agrarian Justice*.

Van Parijs, Philippe, editor. 1992. "Competing Justifications of Basic Income." En *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*. Londres: Verso.