



Escuela de
Economía y Negocios
EEyN_UNSAM

Boletín de la Economía Mundial

El Ingreso Básico Universal (IBU): Impactos sobre su implementación, cobertura y financiamiento.

Lucas Pina y Nicolás Costante



Mayo 2021 | Número 81 | ISSN: 2618-1703

Editado por la Escuela de Economía y Negocios - Universidad Nacional de San
Martín inveeyn@unsam.edu.ar | Tel.: +54 (11) 4580-7250 Int. 142/102

Si desea recibir el boletín mensualmente, solicitarlo enviando un mail a la dirección de correo electrónico del Observatorio

El Ingreso Básico Universal (IBU): Impactos sobre su implementación, cobertura y financiamiento.¹

Nada socava más la vida que la inseguridad, pero para muchos, los últimos años (y en particular el 2020) se han vuelto cada vez más inciertos. Mientras que la automatización, la globalización y la diversificación del empleo han aumentado la eficiencia y la productividad, los ingresos medios y los niveles de vida no siempre han aumentado en consecuencia y, en algunos casos, han estado estancados durante décadas. Contextos de bajos ingresos, hoy enfrentan diferentes desafíos. La pobreza generalizada y la informalidad, agravadas con capacidades e ingresos gubernamentales limitados, están impidiendo que cientos de millones de personas no accedan a actividades de mayor productividad.

La pandemia aceleró el avance de la inteligencia artificial, dando lugar al desempleo tecnológico y la reducción de la jornada laboral. Anticipando que el progreso tecnológico, sustituiría paulatinamente el trabajo y aumentando la productividad, Jeremy Rifkin, planteaba la intervención del Estado promoviendo, la reducción de las horas trabajadas, y la remuneración del “tercer sector” recomendando a los estados una transferencia directa a sectores vulnerables de la sociedad². Con las ansiedades sociales que se están gestando, hay nuevas oportunidades para repensar cómo forjar un contrato social más inclusivo, incluso con protección social universal, y hacerlo de manera que supere los programas sociales anteriores.

Los debates sobre los impactos y el alcance de una renta básica suelen ser polarizantes, provocan tanto curiosidad como reacciones viscerales por parte de los responsables de la formulación de políticas públicas en países de ingresos altos y bajos por igual. El hecho de que el IBU genera apoyo de políticos conservadores, progresistas y libertarios por igual, de personalidades relevantes de la industria tecnológica y sindicatos es llamativo.

Actualmente, ningún país tiene un IBU, aunque ha habido (y todavía hay) varios proyectos piloto a pequeña escala y algunas experiencias a gran escala. Solo dos países, Mongolia e Irán: tuvieron un IBU nacional durante un breve período de tiempo. Las experiencias subnacionales, como en Alaska, están proporcionando información valiosa, pero están restringidas en una o más características (por ejemplo, frecuencia y adecuación). La gran mayoría de los pilotos de UBI son variantes de esquemas específicos. Por ejemplo, la propuesta de Felman et al. (2019) sobre un "ingreso rural básico cuasi universal" para la India es simplemente una variante de un programa tradicional de ingresos mínimos garantizados.

¹ Boletín preparado en base a Gentilini, Ugo, Margaret Grosh, Jamele Rigolini, and Ruslan Yemtsov, eds. 2020. Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices. World Bank.

² Para conocer más detalles sobre este tema ver UNSAM-OEM, Boletín N°59, Ingreso Básico Universal <https://www.unsam.edu.ar/escuelas/economia/oem/pdf/boletin-59.pdf>

Cuatro fases en la evolución de los sistemas de protección social

La **primera fase**, que se extiende hasta alrededor de 1600, se caracteriza por una escasez de apoyo público contra la indigencia. Las sociedades eran en gran parte rurales, los trabajadores en su mayoría autónomos, y la producción agrícola generalmente se organizaba a lo largo de feudos. Con la privatización de las tierras comunales, y el incremento de la productividad agrícola se interrumpe la primera fase dando lugar a la pobreza como fenómeno social.

Con la Ley Británica de Ancianos Pobres de 1601, se inicia una **segunda fase** de protección social. Adoptado después de períodos de disturbios y hambrunas, la Ley formalizó la provisión de transferencias públicas limitadas para asistencias específicas, como vejez, viudez, discapacidad, enfermedad o desempleo, y financiado por impuestos locales a los propietarios y proporcionando una garantía mínima que estaba disponible para cualquier persona que lo necesitara.

El advenimiento de la Revolución Industrial, y la migración a gran escala a las grandes ciudades surgieron nuevas poblaciones sin tierra, la dependencia del empleo asalariado marcó un cambio estructural con implicancias directas sobre la protección social.

Las leyes de pobreza se extendieron desde el Reino Unido a sus territorios y colonias de ultramar, impulsaban enfoques de protección social en los Estados Unidos (EE.UU.), la India y partes de África. A finales del siglo XIX, el proceso de industrialización había remodelado el tejido social tan profundamente que eran necesarias nuevas formas de compartir los riesgos. Los esquemas de seguros contributivos aparecieron en esta época, marcando el comienzo de una **tercera fase** en historia de la protección social.

Actualmente, la cobertura del seguro social es baja en la mayoría de los países de ingresos bajos y medios. En África, en promedio, el 10,6 % de la población en edad de trabajar contribuye a los planes de pensiones. Del mismo modo, en Bangladesh, India, Indonesia, Nigeria y Pakistán, que tienen una población combinada de más de 2.100 millones de personas, la cobertura del seguro social está por debajo o alrededor del 10 % de la población económicamente activa, con un progreso generalmente limitado registrado en la última década.

La cuarta y última fase, comienza con la explosión de los programas de asistencia social no contributiva (y pensiones sociales), hoy presentes en prácticamente todo el mundo. En la actualidad, los sistemas de protección social se componen de una variada (y compleja) mezcla de programas. En algunos países, el papel de la protección social fue impulsado en gran medida por grandes transformaciones económicas, como la reforma de las empresas estatales en China durante la década de 1990. Ya sea impulsado principalmente por factores económicos u otras fuerzas, cada país tiene un conjunto de programas de seguro social contributivo y protecciones adicionales para los trabajadores del sector formal.

Un denominador común a lo largo de los siglos es que la protección social es una cuestión de lucha y logros alcanzados por coaliciones de poblaciones pobres, trabajadoras y la clase media. Eventualmente, los sistemas de protección social se adaptan a los desafíos contemporáneos, pero rara vez sin crisis importantes, batallas sociales o ambas. Las instituciones y las políticas necesitan tiempo para adaptarse a una sociedad en rápida evolución.

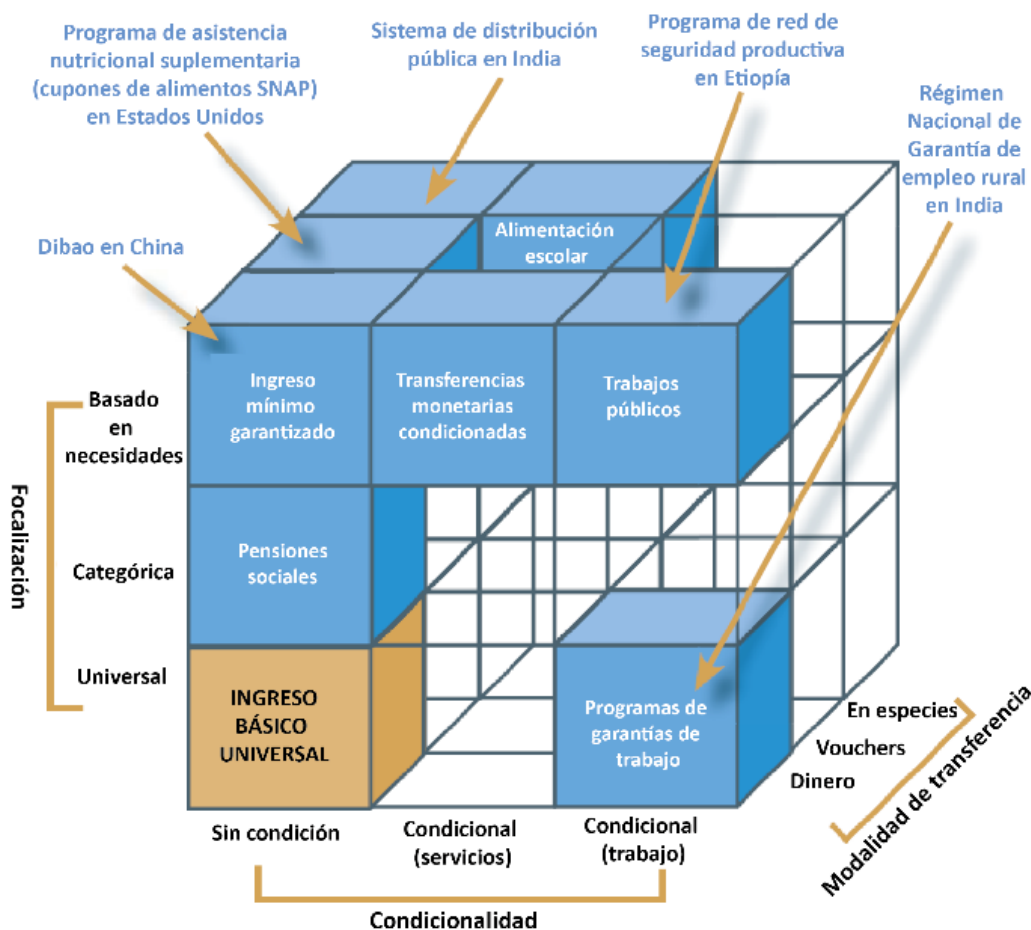
Anatomía de la Renta Básica

La Renta Básica es un pago periódico en efectivo que se entrega incondicionalmente a todos de forma individual, sin verificación de recursos ni requisitos de trabajo³. Es una idea centenaria abonada por los filósofos, reformadores sociales, líderes cívicos y de todo el espectro político, que podría ayudar a satisfacer las necesidades actuales. La renta básica podría proporcionar una plataforma para suavizar las transiciones en la vida que millones de nosotros enfrentaremos en los próximos años, incluidos los cambios que pueden provenir de la tecnología.

Como toda asistencia social, los beneficiarios dependerán del financiamiento. El programa podría terminar distribuyendo cantidades diferenciadas a distintas personas y algunos puede que no reciban ninguna transferencia (pagadores netos), siendo el Ingreso Básico Universal (IBU) un programa focalizado a través de impuestos en función de la residencia y la edad, por ejemplo. Precisamente porque el IBU puede ser dirigido de facto es preciso diferenciarlo de programas de asistencia social por ingresos (como el ingreso mínimo garantizado) o bien por edad (pensiones sociales) u otros criterios de elegibilidad.

³ <https://basicincome.org/>

Figura N° 1
IBU dentro de un cubo de asistencia social



Fuente: Banco Mundial

En principio, los regímenes de asistencia social pueden clasificarse en tres características o dimensiones: qué modalidad de transferencia brindan, si son condicionales y cómo, y a quienes se dirigen. El cubo propuesto en la Figura N°1 ilustra el resultado de estas combinaciones. Un IBU, resaltado en el vértice inferior izquierdo, es la combinación de tres opciones, es decir, una transferencia que se proporciona universalmente, incondicionalmente y en efectivo. En este marco, el IBU puede diferir en una variedad importante de parámetros como nivel de transferencia y frecuencia, criterios de edad, y si está dirigido a ciudadanos residentes o no.

El cuadro N°1 describe las características de varias iniciativas en relación con el IBU. Además de las tres variables básicas descritas anteriormente: condicionalidad, modalidad de transferencia y universalidad. Como mencionamos, la economía política es clave en la configuración del IBU, dentro de los contratos sociales. Actualmente, muchos pilotos se financian con fondos privados como una forma de ayuda a impulsar el debate y promover una agenda de evaluación; al hacerlo, sin embargo, pueden eludir en gran medida las luchas políticas, presupuestarias e interinstitucionales que probablemente incidirán en un intento de IBU a gran escala.

Cuadro N° 1

Ingreso básico Universal: Experiencias a gran escala y alternativas

Iniciativa (año)	Sin condiciones	Basada en dinero	Universal	Provee el Estado	Alcance	Frecuencia/magnitud	Cobertura
Programas a gran escala							
Mongolia (2010-12)	Si	Si	Si	Si	Nacional	US\$7/Mes (2010) US\$17/mes (2012)	3 millones
Iran, República Islámica (2011)	Si	Si	Si	Si	Nacional	US\$40-45/person/mes (25% de los ingresos medios)	97 % de la población
Variantes							
EE.UU.	Si	Si	Si	Si	Estatad	US\$1.000-2.000/año	614.000
EE.UU. (Banda Oriental de la Nación Chero-	Si	Si	Si	Si	Tribu	US\$4.000-60.00/año (desembolsos cada 6 meses)	16.000
Kuwait	Si	Si	Si	Si	Nacional	US\$3.600/una sola vez	1,1 millón
Italia (Renta	-	Si	-	Si	Nacional	€780/mes	5 millones
China (Macau SAR)	Si	Si	-	Si	Región (residentes y no residentes con tarjetas de identidad de Macau)	Pagos anuales variables; in 2019, P 10.000 para residentes (aprox. US\$1200) y P 6.000 para no residentes (aprox. US\$700)	707.000
India (Telangana)	Si	Si	-	Si	Estatad (agricultores terratenientes)	Rs 5.000/semestral	5,8 millones
India (Odisha)	-	Si	-	Si	Estatad (agricultores pequeños y marginales, sin tierra y vulnerables)	Rs 25.000/año para pequeños y marginales; 12.500/año para trabajadores sin tierra; Rs 10.000/año para hogares vulnerables	7,5 millones
Programas piloto							
Kenya (GiveDirectly)	Si	Si	Si	-	Villas	Largo Plazo: US\$0,75/día por 12 años; corto plazo: US\$0,75/día por dos años; suma global US\$500 solo una vez	21.000
EE.UU 1970s (Indiana, Iowa, New Jersey, North Carolina,	Si	Si	-	Si	Hogares	Tasas impositivas marginales y niveles de garantías variables	9.924 (foco inicial)
Canadá (Manitoba)	Si	Si	-	Si	Hogares	Tasas impositivas marginales y niveles de garantías variables	1.300
India (Madhya Pradesh)	Si	Si	Si	-	Individual	Adultos: Rs 200/mes; Niños Rs 100)	6.000
India (Nueva	Si	Si	-	-	Hogares	Rs 1.000/mes	100
Namibia (Otjivero-	Si	Si	Si	-	Individual	US\$100/mes	930
Finlandia	Si	Si	-	Si	Desempleados	€560/mes	2.000
EE.UU.	Si	Si	-	-	Hogares	US\$1.500/mes	100
EE.UU. (Stockton, CA)	Si	Si	-	-	Individual	US\$500/mes	130
Países Bajos	-	Si	-	Si	Individual	€960/mes	250
Rep. Corea (Gyeonggy)	Si	-	-	Si	24 años	US\$883/año	170.000
España	-	Si	-	-	Hogares	€100-1.676/mes	1.000

Fuente: Banco Mundial

El cuadro N°1 muestra que, si tenemos en cuenta todos esos criterios, solo Mongolia e Irán contaban con un esquema nacional de IBU. La mayor parte de las experiencias piloto a menor escala giran en torno a cuatro experimentos en los EE.UU., financiados en su mayoría con impuestos regresivos sobre la renta ideados para el Plan de asistencia familiar del presidente Nixon. En Kenia, actualmente hay un programa piloto que cubre 6.000 personas durante 12 años, y un segundo grupo de beneficiarios de 11.500 personas por 2 años. Los pilotos en la India se llevaron a cabo en ocho aldeas de Madhya Pradesh (300 rupias por adulto y 150 rupias por niño), con un plan similar en una aldea tribal. Finlandia está llevando a cabo un ensayo controlado aleatorio que proporcionó a 2000 ciudadanos desempleados casi 600 dólares estadounidenses por mes durante dos años; Oakland, California y 25 municipios de los Países Bajos están a punto de iniciar programas de prueba similares. Finalmente, en Namibia, se llevó a cabo un IBU piloto en el área de Otjivero-Omitara de 2007 a 2009, incluida la provisión de aproximadamente u\$s 100 mensuales a alrededor de 930 residentes menores de 60 años. Esto fue financiado por contribuyentes e implementados por organizaciones no gubernamentales.

Universalidad

La noción de que la protección social es universal se basa en dos elementos: que *todos* están *cubiertos*. En muchos casos, el debate gira en torno al aspecto de "todos", es decir, la justificación y las modalidades para cubrir a todos los miembros de la sociedad y no solo a algunos. Sin embargo, el significado de "cobertura", para pensiones contributivas, seguro de desempleo o invalidez, la cobertura se utiliza de forma análoga. En el caso de la asistencia social, en cambio, la cobertura a menudo se interpreta como recibir una transferencia. Esta es una gran diferencia y un tema crítico para aclarar dadas las implicaciones para protección social universal. Por ejemplo, un país tiene un ingreso mínimo garantizado que proporciona dinero en efectivo cuando los ingresos caen por debajo de un umbral, se activa el seguro social.

La interpretación sería que, como en el caso de la salud pública o las pensiones, todos están cubiertos. Independientemente del evento que ocurra (es decir, caída de los ingresos). Por lo tanto, la cobertura sería muchas veces mayor que la lista de beneficios real. Un ingreso mínimo garantizado es universal en términos de seguros (se activa ante un determinado evento), pero está dirigido desde el punto de vista de la asistencia social. Cuando leemos que la asistencia social se refiere a programas para ancianos o niños como universal, en realidad se quiere decir es que la elegibilidad para tales programas no implica requisito distinto de la edad, por lo tanto, no es para todos.

Un piso de IBU y el carácter uniforme se modifica necesariamente una vez que se tiene en cuenta la financiación. Cuando la financiación se realiza mediante impuestos progresivos sobre la renta, por ejemplo, algunas personas pagarán más que los beneficios que reciben como pago de IBU. Por lo tanto, algunas personas son nominalmente beneficiarios, pero financistas de facto. Por tanto, el programa deja de ser universal en la práctica.

La universalidad de la protección social, no implica necesariamente la universalidad a través de un solo programa. Ya sea a través de un IBU o de la protección social de manera más amplia. La situación tendría que ser progresiva y garantizar que los más necesitados reciban apoyo para satisfacer la gama

más amplia de vulnerabilidades y necesidades. Una construcción gradual de una sólida plataforma de asistencia social, ya sea a través de un programa o varios, debe partir de la de abajo hacia arriba.

Para evitar errores de exclusión o inclusión inherentes a la focalización, una transferencia que sea considerada Universal debe cumplir con dos argumentos fundamentales. Primero, por no establecer criterios de elegibilidad (además de ciudadanía o residencia y la edad). En segundo lugar, al ser universal elimina cualquier estigma que afecte a los beneficiarios (vergüenza por la aceptación de los beneficiarios).

Condicionalidad

El uso de transferencias monetarias incondicionales ha crecido notablemente en países de ingresos bajos y medios. Sin embargo, una parte significativa de los programas de protección están vinculados, a alguna forma de reciprocidad en comportamientos de los participantes, que requieren que los hogares beneficiarios cuenten con atención básica de salud materno infantil y/o educación para niños en edad escolar.

Existe un entendimiento general de que las sociedades se construyen por un conjunto de derechos y responsabilidades fundamentales, "pagar impuestos, recibir servicios". Sin embargo, las transferencias de efectivo engendran una filosofía diferente, por antecedentes históricos y principios morales, el dinero en efectivo se interpreta como una recompensa derivada del esfuerzo. Desde una perspectiva económica, las opciones sobre la condicionalidad giran en torno a la noción de suministro insuficiente de bienes. En términos generales, la teoría sugiere que las externalidades esperadas de una transferencia condicional serían deseables cuando hay una subinversión, digamos, en nutrición o salud, por debajo de un nivel social óptimo.

Empíricamente, las primeras evidencias sugieren que las transferencias condicionales de efectivo conducen a aumentos leves en el uso de los servicios requeridos. Los diseñadores de políticas deben tener en cuenta que los programas de transferencia de efectivo producen un vector de impactos que comienza con el uso de los servicios requeridos, pero también incluye efectos sobre el consumo, especialmente de alimentos cada vez más nutritivos; y de mejora mental salud, confianza y empoderamiento, y a veces en mayores ahorros o inversiones en medios de subsistencia, reducción de la migración, etc.

En resumen, un IBU que brinda soporte sin condiciones se parece a muchas de transferencias incondicionales de efectivo que se encuentran en programas de asistencia social vigentes en todo el mundo. Sin condiciones, puede haber una leve reducción en los requerimientos de los servicios, y un leve impacto en el consumo. Sin embargo, parece que se logran impactos considerables con programas bien implementados, con condicionalidades blandas, que probablemente sean menos exigentes desde el punto de vista administrativo y de costos.

Modalidad de transferencia

La teoría económica estándar predice que, bajo ciertos supuestos, el efectivo maximiza más la utilidad que las transferencias en especie. Esto se deriva de que el efectivo es flexible y ofrece a las personas la posibilidad de elegir cómo gastarlo. Dinero en efectivo puede también lograr objetivos más amplios, como la redefinición del equilibrio de poder entre el gobierno y sus ciudadanos a favor de estos últimos. Sin embargo, también existen limitaciones, dado que el efectivo no es apropiado en todos los contextos. Las transferencias de efectivo han aumentado enormemente en cobertura y se han extendido a los países en desarrollo.

En África, durante 2010-15, se introdujeron un promedio de 14 nuevos programas de seguridad social. Este crecimiento podría explicarse en parte por la base de pruebas que sustentan dichos programas. Las transferencias de efectivo se gastan sabiamente, en un consumo deseable o en bienes productivos⁴; los riesgos de desincentivos de la oferta de mano de obra se han desacreditado⁵; y las transferencias de efectivo tienen una serie de impactos en dimensiones críticas para el crecimiento, como el desarrollo cognitivo, acumulación del capital humano, protección de activos y fomento de la cohesión social⁶. El efectivo puede generar multiplicadores económicos locales, con evidencia reciente que muestra que, por cada dólar inyectado se generan en la economía local entre u\$s 1,27 y u\$s 2,52 (Handa 2018).

Si bien existe un debate sobre la duración de los efectos en el tiempo, el historial empírico de transferencias de efectivo es sólido. En comparación con los alimentos en especie, la ropa, los fertilizantes o los uniformes escolares, las transferencias de efectivo siempre han sido mucho más sencillas para llegar al beneficiario. El aprovisionamiento, almacenamiento y los problemas de distribución de mercancías pueden ser considerables. Por el contrario, el efectivo es compacto y no perecedero. El advenimiento de las transacciones, el dinero móvil, los pagos en efectivo electrónico pueden reducir incluso ciertos tipos de problemas de seguridad.

Las transferencias de efectivo nunca se implementan de forma aislada y coexisten con programas de alimentos en especie. Estos llegan a alrededor de 1.500 millones de personas en los niveles medio y bajo de todo el mundo. La evidencia destaca dos lecciones principales. Primero, el hecho de que un programa se basa en alimentos o en efectivo no es necesariamente un factor determinante del desempeño en términos de cobertura, o la precisión de focalización. De hecho, algunos países que mantuvieron una modalidad en especie lograron mejorar notablemente su desempeño, como con el Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria (SNAP) en los EE.UU. y el Sistema de Distribución Pública específico en estados selectos de la India. Sin embargo, otros países que inicialmente mantuvieron disposiciones en especie, como en el programa Rastra de Indonesia, no mejoraron su rendimiento significativamente (finalmente hizo la transición a los vales). Otros países que iniciaron

⁴ Evans y Popova 2017

⁵ Baird, McKenzie y Özler 2018; Banerjee 2017

⁶ Bastagli 2018; Beegle, Coudouel y Monsalve 2018

una transición a cupones y transferencias de efectivo pudieron cosechar los beneficios de tal conversión; como el caso del Programa de Apoyo Alimentario, de Egipto. Para algunos países, sin embargo, como Sri Lanka, el cambio de modalidad no se tradujo en un mejor rendimiento del programa.

En segundo lugar, a diferencia de las transferencias de efectivo, los programas basados en alimentos tienden a perseguir una variedad de funciones. Por ejemplo, apoyan a los agricultores a través de adquisiciones (agricultura como objetivo cultural), gestionan las fluctuaciones de precios con almacenamiento estratégico (gestión de riesgo), y proporcionan apoyo a los consumidores de bajos ingresos (asistencia social). El papel del efectivo está más simplificado, ya que gira únicamente en torno a la función de asistencia social. Esta multiplicidad de objetivos para los programas basados en alimentos significa más partes interesadas, una economía política más precisa y probablemente más costos. Pero también exige una consideración cuidadosa de los posibles efectos en un IBU. Esta precaución es convincente por la capacidad de los países de bajos ingresos para manejar la volatilidad en el precio de los alimentos.

Aunque la hipótesis de que el efectivo es una modalidad de transferencia eficiente y aceptable, existen algunas limitaciones a su aplicabilidad y circunstancias cuando la provisión en especie puede ser preferible. Por ejemplo, el objetivo microeconómico de las transferencias de efectivo es convertir las necesidades en demanda efectiva. Pero hacerlo podría ser un desafío en presencia de mercados débilmente integrados o poco competitivos. En tales contextos, las transmisiones de precios no necesariamente señalarían escaseces relativas, y las inyecciones de efectivo localizadas pueden resultar en picos de precios, dejando a otros consumidores y compradores netos en peor situación. Si hay circunstancias en las que los mercados locales pueden tener un desempeño deficiente, los precios de los alimentos pueden ser excesivamente altos o volátiles, y los comerciantes privados pueden no suministrar los productos básicos de manera eficiente.

Por lo tanto, el impacto de las transferencias en efectivo y en especie sobre el bienestar varía según el indicador. Sin embargo, los costos de implementación tienden a ser menores en efectivo. En general, el desempeño de las transferencias parece reflejar las interacciones entre una serie de factores como el perfil y las condiciones iniciales de los beneficiarios, el funcionamiento de los mercados locales, los objetivos del programa y el contexto de implementación (Gentilini 2016). El efectivo como modalidad de transferencia es aplicable en muchos contextos, aunque no en todos. En el diseño de propuestas de IBU, la noción de que los beneficios se paguen en efectivo no es muy radical y, si bien existen incógnitas (efectos inflacionarios), puede ser la parte menos controvertida de una propuesta.

Los riesgos inflacionarios

Los posibles riesgos inflacionarios son uno de los efectos más debatidos de un IBU, y una preocupación central de las personas de bajos ingresos. Tales riesgos deben evaluarse dentro del marco de parámetros analíticos, factores contextuales y experiencias relevantes.

Una posible razón de la inflación limitada en los países de ingresos altos es que los mercados tienden a estar más integrados que en los contextos de ingresos bajos y medios. Si el mercado relevante que recibe efectivo es principalmente local, aislado y débilmente integrado en la economía en general, los efectos pueden diferir. Por ejemplo, la presencia de productores oligopólicos o, si el mercado local es competitivo, un costo marginal creciente de la producción local probablemente traducirá la demanda de transferencias de efectivo en precios más altos.

En cambio, si los mercados están bien integrados, una mayor competencia entre proveedores para satisfacer la demanda inducida por efectivo probablemente resulte en poca o ninguna inflación. La evidencia reciente de México ilustra estos argumentos. El trabajo experimental sobre los efectos de los precios en las transferencias en efectivo y en especie sugiere que “para los programas de transferencias típicos, los efectos de los precios pueden no ser económicamente significativos en muchas comunidades”⁷. En las aldeas mexicanas menos desarrolladas, las transferencias en especie redujeron el precio de determinados productos básicos (los proporcionados como parte de la canasta de alimentos) en 5 puntos porcentuales; las transferencias de efectivo en áreas igualmente remotas dieron lugar a ligeros aumentos (1,5 %) en los precios generales de los alimentos.

La intensidad de la inyección de efectivo también es importante. En Filipinas, en áreas remotas donde la provisión de transferencias de efectivo fue significativa (es decir, donde los ingresos de la aldea aumentaron del orden del 9 %), el precio de los alimentos ricos en proteínas no comerciables y perecederos aumentó entre un 6 % y un 8 % (Filmer 2018). Tal efecto generó impactos no deseados en los niveles nutricionales de los niños no beneficiarios (cuyas tasas de retraso del crecimiento aumentaron en un 11 %) con efectos inflacionarios que persisten 31 meses después de la introducción del programa.

Otras experiencias a gran escala, como en Irán, el IBU se implementó en un contexto altamente inflacionario, un factor que eliminó las tres cuartas partes del valor real del programa entre 2012 y 2018. Vincular los beneficios en efectivo con índices de inflación puede ayudar, pero por encima de ciertos umbrales se vuelve más eficaz proporcionar transferencias en especie.

Conclusiones finales

En muchos casos, un IBU se compara con esquemas de ingresos mínimos garantizados, mientras que otros lo definen como un programa universal que no establece ningún criterio de elegibilidad aparte de la edad. Proponemos una definición de IBU basada en tres opciones de diseño centrales —que se paga a todos, incondicionalmente y en efectivo—. Un IBU es una vía particular para lograr la universalidad en la protección social, aunque existen diferencias sobre lo que realmente significa "universalidad": ¿debería interpretarse la universalidad como un resultado ("todos deberían tener un nivel básico de ingresos"), o en términos de cobertura ("todo el mundo debería estar cubierto por la protección social")? El término "cobertura" en sí mismo se interpreta de manera diferente en la

⁷ Cunha, De Giorgi y Jayachandran 2017

asistencia social (es decir, cobertura como recibo de transferencias) y seguro social (es decir, una promesa de ayuda si se materializan los riesgos). Estas diferencias tienen importantes implicaciones para el debate sobre focalización versus universalidad.

¿Qué problema intentaría resolver un IBU? Se trata de un deseo de mejorar la protección social; la historia del mercado laboral y la redistribución de los ingresos provenientes de los recursos naturales. Los objetivos del IBU se interpretan a veces como una columna vertebral para construir estados más fuertes; otros lo ven como un trampolín para dismantelarlos. En un artículo de 1967, Friedman se refirió a un impuesto sobre la renta negativo, que comparte una serie de similitudes con el IBU, como “... la única ruta viable propuesta hasta ahora para el dismantelamiento gradual, pero a fondo la mala estructura construida por el gobierno con el mercado y con la libertad individual que se han adoptado en nombre del bienestar (...) La izquierda, si acepta el programa, encontrará que ha comprado un caballo de Troya” (Friedman 1967). Un IBU es un medio, no un objetivo.

¿Cuál es la experiencia y la evidencia global en torno al IBU? Ningún país cuenta actualmente con un plan de este tipo, y solo dos lo han hecho temporalmente (Mongolia e Irán). Esas experiencias ofrecen información útil sobre cuestiones fundamentales, como el financiamiento y la inflación, mientras que los programas piloto generan información sobre una o más características relevantes. Sin embargo, los problemas de todo el sistema quedan en gran parte sin respuesta, como la relación con el salario mínimo, la indemnización por despido o las pensiones. El salto a la universalidad dentro de un único programa de asistencia social es definitivamente más radical. Hasta la fecha, los intentos de universalidad dentro de la protección social se han limitado en gran medida al seguro social.

Estos dilemas implican la consideración de principios de todo el sistema y opciones programáticas. A nivel de todo el sistema, existe una amplia demanda de que el sistema de protección social en general sea inclusivo, progresivo y adaptable. Un IBU obtendría una puntuación alta en términos de inclusión, ya que no diferenciaría entre las personas; pero la falta de diferenciación es precisamente lo que hace que los efectos de un IBU sean inciertos sobre la progresividad. Un IBU probablemente sería un instrumento rígido que puede no adaptarse completamente a un conjunto diversificado de circunstancias, especialmente en contextos de bajos ingresos.

A nivel programático, la elección dependería del enunciado del problema que el IBU pretende abordar y qué tan bien los sistemas o un programa en particular están trabajando en contra de ese objetivo en un contexto dado. Evaluar la idoneidad y viabilidad del IBU requiere comprender y trabajar a través de las compensaciones comparativas que cualquier programa o conjunto de programas enfrenta en términos de cobertura: progresividad, adecuación, incentivos, costos, opciones de financiamiento, economía política y ejecución. Ninguno de estos parámetros tiene un resultado fácil y predeterminado. Un IBU es una idea aparentemente simple que implica elecciones complejas.

Elaborado por Lucas Pina y Nicolás Costante con la supervisión de Jorge Remes Lenicov.

OEM – Observatorio de la Economía Mundial

Tel.: +54 (11) 4580-7250 Int. 142

Editado por la Escuela de Economía y Negocios - Universidad Nacional de San Martín

inveeyn@unsamedu.ar | Tel.: +54 (11) 4580-7250 Int. 142/102