

---

# Análisis comparado internacional del Ingreso Básico Universal: Lecciones de política pública para México

---



Julio 2018  
Ciudad de México  
Edgar Antonio Marín Vaquero

### Protocolo de Investigación

#### I. Justificación de la investigación

Actualmente la política social de nuestro país se encuentra anclada en el programa Prospera (antes Progres-Oportunidades) el cual consiste en la transferencia condicionada de efectivo a familias en situación de pobreza extrema. El presupuesto de Prospera ascendió a 46 mil 396 millones de pesos en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018. Adicionalmente, existe una serie de programas sociales que apoyan diversos grupos poblacionales (en ocasiones traslapados), los cuales representan, en el agregado (gasto social) para 2018, erogaciones de alrededor de 1.9 billones de pesos. Algunas voces en el debate público han propuesto eliminar diversos programas sociales para sustituirlo por un programa de Ingreso Básico Universal que otorgue un pago mensual sin condiciones a todos los ciudadanos mexicanos.

En este sentido, se ha generado un debate internacional de carácter académico, político y social sobre el Ingreso Básico Universal (IBU), como respuesta a la percibida ineficiencia y fragmentación de los programas sociales dedicados a combatir la pobreza. Entre los principales retos que presenta un programa social de esta magnitud se encuentran la viabilidad financiera / presupuestal, la ambigüedad del impacto sobre los diferentes grupos poblacionales y su efecto en el combate a la pobreza. Adicionalmente, se han iniciado algunos programas experimentales en Alaska y en Finlandia para determinar los efectos de un programa generalizado de esta naturaleza.

Por otro lado, organismos internacionales como la Organización para el Crecimiento y el Desarrollo Económico (OCDE), han dedicado esfuerzos de análisis para contribuir al debate que se ha generado en sus países miembros respecto al Ingreso Básico Universal. En una nota técnica reciente (OCDE 2017), dicha organismo internacional presenta un análisis de caso sobre las implicaciones presupuestales y de bienestar del IBU para Italia, Francia, Finlandia y Reino Unido. Entre los principales hallazgos se encuentran que, si se quisiera implementar un programa de IBU neutral en términos presupuestales, el monto otorgado del IBU se encontraría muy por debajo de la línea de bienestar mínimo. Lo anterior implica que, para alcanzar un nivel de IBU socialmente y políticamente óptimo, sería necesario elevar los ingresos tributarios para financiarlo.

Adicionalmente, encuentran que, para esta selección de países, los índices de pobreza no se modifican significativamente y solo reconfiguran la composición de los individuos bajo situación de pobreza. Lo anterior sucede porque al eliminar los programas sociales existentes para dar paso al IBU, algunos individuos son ganadores netos con un ingreso básico, mientras que otros (generalmente aquellos que reciben grandes beneficios sociales focalizados) son perdedores netos, ya que el IBU es menor a lo que previamente recibían. Por otro lado, el estudio sugiere que los incentivos laborales se verían afectados con efectos ambiguos, por lo que no se puede concluir si en el agregado un programa de esta magnitud tendría efectos adversos generalizados sobre el mercado laboral.

De igual manera, el estudio “The Fiscal and Distributional Implications of Alternative Universal Basic Income Schemes in the UK” de L. Martinelli (2017) realizó simulaciones sobre diferentes modalidades (cobertura y costos fiscales) del IBU en el Reino Unido. Entre los principales hallazgos se encontró que, para contar con un

---

esquema de IBU que otorgara un monto equivalente al de los beneficios sociales existentes y que fuera fiscalmente neutral, se tendrían que eliminar las exenciones al impuesto al ingreso y las bandas inferiores y superiores del seguro nacional, así como incrementar entre cuatro y ocho por ciento la tasa de dicho impuesto.

Finalmente, Martinelli encuentra que bajo el sistema de beneficios existente asegura que los diferentes esquemas de IBU que analizan presentan costos muy altos y tienen consecuencias distributivas indeseables. Sin embargo, reconoce que el IBU puede reducir los costos administrativos de los programas sociales y corregir incentivos perversos en el mercado laboral.

Para el caso mexicano, aun no existen análisis exhaustivos o de equilibrio general. Sin embargo, destaca el análisis del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (2017) el cual analiza los costos de una renta básica universal bajo cuatro escenarios tomando como base el Presupuesto de Egresos de 2016:

1. Otorgar un ingreso equivalente a la línea de bienestar mínimo rural (\$935.66), el cual generaría un costo del 7 por ciento del PIB, lo que representa el 92.3 por ciento del gasto federal en subsidios y transferencias, reduciendo el coeficiente de Gini de 0.498 a 0.400.
2. Otorgar un ingreso equivalente a la línea de bienestar mínimo urbana (\$1,321.24), el cual generaría un costo del 9.9 por ciento del PIB, lo que representa el 130 por ciento del gasto federal en subsidios y transferencias, reduciendo el coeficiente de Gini de 0.498 a 0.370.
3. Otorgar un ingreso equivalente a la línea de bienestar rural (\$1,716.39), el cual generaría un costo del 12.9 por ciento del PIB, lo que representa el 170 por ciento del gasto federal en subsidios y transferencias, reduciendo el coeficiente de Gini de 0.498 a 0.344.
4. Otorgar un ingreso equivalente a la línea de bienestar urbana (\$2,667.94), el cual generaría un costo del 20 por ciento del PIB, lo que representa el 264 por ciento del gasto federal en subsidios y transferencias, reduciendo el coeficiente de Gini de 0.498 a 0.294.

Entre las limitaciones del estudio anterior (las cuales reconocen en sus resultados) es que no se incluyen costos administrativos ni la recaudación adicional vía un mayor consumo.

El creciente debate internacional sobre las políticas de Ingreso Básico Universal ha generado mayor interés en el debate público de nuestro país. La limitada información que existe en nuestro país para alimentar el debate informado requiere poner de manera accesible el conocimiento sobre las diversas propuestas, análisis y experiencias internacionales en esta materia. Por ello, para el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas es de vital importancia proveer un análisis comparado internacional de las propuestas de Ingreso Básico Universal, que permita a los legisladores y al público en general contar con mejores referencias, basadas en evidencia, sobre las potenciales implicaciones de este tipo de política social.

---

## **II. Objetivo de la investigación propuesta**

Presentar un análisis comparado de los sistemas de ingreso básico universal propuestos o en operación a nivel internacional, con base en el cual se puedan generar elementos para el debate nacional en materia de Ingreso Básico Universal, así como derivar lecciones para México.

## **III. Metodologías utilizadas en la investigación**

Métodos de investigación científica y análisis comparado internacional.

## **IV. Capítulos de la investigación**

### **1. Revisión de la literatura**

Se presenta una revisión de la literatura en materia de Ingreso Básico Universal, incluyendo los principales hallazgos en materia de economía laboral, finanzas públicas y otros rubros de la ciencia económica.

### **2. Análisis comparado internacional de propuestas y operación de sistemas de Ingreso Básico Universal**

Se presenta un análisis internacional comparado de las propuestas de sistemas de Ingreso Básico Universal para un grupo selecto de países, incluyendo fuentes de financiamiento, mecanismos de transferencia, alcances e impacto potencial, factibilidad técnica, política y/o financiera (según cada caso).

### **3. Recomendaciones de organismos internacionales**

Se presenta un panorama de las principales recomendaciones, propuestas y análisis de los principales organismos internacionales en materia de Ingreso Básico Universal, desde las perspectivas financieras, mecanismos de transferencia, alcances e impacto potencial, factibilidad técnica, política y/o financiera (según cada caso).

### **4. Análisis exploratorio del Ingreso Básico Universal en México**

Con base en el análisis internacional comparado de la sección anterior, se presenta un análisis exploratorio de un potencial sistema del Ingreso Básico Universal en México, posibles implicaciones y retos.

### **5. Conclusiones: Lecciones para México**

Se presentan las principales conclusiones de la investigación.

---

## **Análisis comparado internacional del Ingreso Básico Universal: Lecciones de política pública para México**

### **I. Introducción**

Actualmente la política social de nuestro país se encuentra anclada en el programa Prospera (antes Progresa-Oportunidades) el cual consiste en la transferencia condicionada de efectivo a familias en situación de pobreza extrema. El presupuesto de Prospera ascendió a 46 mil 396 millones de pesos en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018. Adicionalmente, existe una serie de programas sociales que apoyan diversos grupos poblacionales (en ocasiones traslapados), los cuales representan, en el agregado (gasto social) para 2018, erogaciones de alrededor de 1.9 billones de pesos. Algunas voces en el debate público han propuesto eliminar diversos programas sociales para sustituirlo por un programa de Ingreso Básico Universal que otorgue un pago mensual sin condiciones a todos los ciudadanos mexicanos.

En este sentido, se ha generado un debate internacional de carácter académico, político y social sobre el Ingreso Básico Universal (IBU), como respuesta a la percibida ineficiencia y fragmentación de los programas sociales dedicados a combatir la pobreza. Entre los principales retos que presenta un programa social de esta magnitud se encuentran la viabilidad financiera / presupuestal, la ambigüedad del impacto sobre los diferentes grupos poblacionales y su efecto en el combate a la pobreza. Adicionalmente, se han realizado algunos programas experimentales en Alaska y en Finlandia para determinar los efectos de un programa generalizado de esta naturaleza.

Por otro lado, organismos internacionales como la Organización para el Crecimiento y el Desarrollo Económico (OCDE), han dedicado esfuerzos de análisis para contribuir al debate que se ha generado en sus países miembros respecto al Ingreso Básico Universal. En una nota técnica reciente (OCDE 2017), dicho organismo internacional presenta un análisis de caso sobre las implicaciones presupuestales y de bienestar del IBU para Italia, Francia, Finlandia y Reino Unido. Entre los principales hallazgos se encuentran que, si se quisiera implementar un programa de IBU neutral en términos presupuestales, el monto otorgado del IBU se encontraría muy por debajo de la línea de bienestar mínimo. Lo anterior implica que, para alcanzar un nivel de IBU socialmente y políticamente óptimo, sería necesario elevar los ingresos tributarios para financiarlo.

Adicionalmente, encuentran que, para esta selección de países, los índices de pobreza no se modifican significativamente y solo reconfiguran la composición de los individuos bajo situación de pobreza. Lo anterior sucede porque al eliminar los programas sociales existentes para dar paso al IBU, algunos individuos son ganadores netos con un ingreso básico, mientras que otros (generalmente aquellos que reciben grandes beneficios sociales focalizados) son perdedores netos, ya que el IBU es menor a lo que previamente recibían. Por otro lado, el estudio sugiere que los incentivos laborales se verían afectados con efectos ambiguos, por lo que no se puede concluir si en el agregado un programa de esta magnitud tendría efectos adversos generalizados sobre el mercado laboral.

---

De igual manera, el estudio “The Fiscal and Distributional Implications of Alternative Universal Basic Income Schemes in the UK” de L. Martinelli (2017) realizó simulaciones sobre diferentes modalidades (cobertura y costos fiscales) del IBU en el Reino Unido. Entre los principales hallazgos se encontró que, para contar con un esquema de IBU que otorgara un monto equivalente al de los beneficios sociales existentes y que fuera fiscalmente neutral, se tendrían que eliminar las exenciones al impuesto al ingreso y las bandas inferiores y superiores del seguro nacional, así como incrementar entre cuatro y ocho por ciento la tasa de dicho impuesto.

Finalmente, Martinelli encuentra que bajo el sistema de beneficios existente asegura que los diferentes esquemas de IBU que analizan presentan costos muy altos y tienen consecuencias distributivas indeseables. Sin embargo, reconoce que el IBU puede reducir los costos administrativos de los programas sociales y corregir incentivos perversos en el mercado laboral.

Para el caso mexicano, aun no existen análisis exhaustivos o de equilibrio general. Sin embargo, destaca el análisis del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (2017) el cual analiza los costos de una renta básica universal bajo cuatro escenarios tomando como base el Presupuesto de Egresos de 2016:

5. Otorgar un ingreso equivalente a la línea de bienestar mínimo rural (\$935.66), el cual generaría un costo del 7 por ciento del PIB, lo que representa el 92.3 por ciento del gasto federal en subsidios y transferencias, reduciendo el coeficiente de Gini de 0.498 a 0.400.
6. Otorgar un ingreso equivalente a la línea de bienestar mínimo urbana (\$1,321.24), el cual generaría un costo del 9.9 por ciento del PIB, lo que representa el 130 por ciento del gasto federal en subsidios y transferencias, reduciendo el coeficiente de Gini de 0.498 a 0.370.
7. Otorgar un ingreso equivalente a la línea de bienestar rural (\$1,716.39), el cual generaría un costo del 12.9 por ciento del PIB, lo que representa el 170 por ciento del gasto federal en subsidios y transferencias, reduciendo el coeficiente de Gini de 0.498 a 0.344.
8. Otorgar un ingreso equivalente a la línea de bienestar urbana (\$2,667.94), el cual generaría un costo del 20 por ciento del PIB, lo que representa el 264 por ciento del gasto federal en subsidios y transferencias, reduciendo el coeficiente de Gini de 0.498 a 0.294.

Entre las limitaciones del estudio anterior (las cuales reconocen en sus resultados) es que no se incluyen costos administrativos ni la recaudación adicional vía un mayor consumo.

---

## II. Revisión de la literatura

### ¿En qué consiste el Ingreso Básico Universal

La idea de un ingreso básico universal no es nueva. Durante el siglo pasado diversos académicos y líderes mundiales han propuesto el establecimiento de un ingreso básico universal como medio para combatir la pobreza y la desigualdad. Recientemente, el acelerado proceso de automatización, que amenaza con desplazar alrededor del 9 por ciento de los empleos en Estados Unidos y el promedio mundial (principalmente aquellos menos calificados) en los próximos años (OCDE, 2016), ha puesto al ingreso básico universal como solución potencial para amortiguar los efectos adversos sobre los trabajadores desplazados.

El IBU se puede definir como una transferencia universal no condicionada, suficiente para cubrir las necesidades básicas de subsistencia (pereira world econ review). La definición más amplia del IBU implica que el Estado provee a todos los ciudadanos de un ingreso suficiente para cubrir el costo mínimo de vida (por ejemplo el equivalente al ingreso sobre la línea de pobreza), sin establecer requisitos, procedimientos, ni condiciones más que las de ser ciudadano. La asociación Basic Income Earth Network define al IBU como un pago periódico en efectivo, entregado a todos de manera individual, sin cumplir condiciones o requerimientos de [contar con] empleo (Birnbaum, 2016).

Según la compilación *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research* (Widerquist, Vanderborght, Noguera, et al. 2013), el IBU otorga un flujo de efectivo de manera regular a cada ciudadano o residente de una comunidad política dada, el cual es universal e incondicional. Según dichos autores, las principales diferencias entre los programas y políticas sociales tradicionales y el ingreso universal radican en la incondicionalidad, la universalidad y la individualidad del pago que caracterizan al IBU.

Widerquist, Vanderborght & Noguera (2013), categorizan al ingreso básico universal en dos vertientes principales: completo y parcial. El IBU completo es aquel que es suficiente para cubrir las principales necesidades de una persona, mientras el ingreso básico parcial solo corresponde a una fracción de la categoría anterior.

Una de las premisas del ingreso básico universal es que previene la llamada “trampa de la pobreza”, la cual consiste en el efecto inhibitorio que ocasionan los programas de alivio al desempleo sobre los incentivos al trabajo. Esto sucede porque los empleados de bajos ingresos que reciben dicho beneficio saben que al comenzar a trabajar perderán el beneficio, lo que reduce los incentivos a desarrollar una carrera laboral. La incondicionalidad en la provisión del IBU, asegura que quien trabaje más gane más, es decir que cualquier ingreso adicional tiene un beneficio neto positivo. De tal manera, el IBU se convierte en un ingreso complementario a los ingresos laborales.

Es importante destacar que hablar de ingreso básico universal es distinto de hablar del concepto del ingreso básico garantizado. Este término se aplica a aquellos programas sociales que garantizan que las personas cuenten con un ingreso mínimo, es decir, no dota de un flujo de ingreso periódico (como si lo hace el IBU) sino que compensa solo

---

a las personas que tienen ingresos menores a una línea de ingreso mínimo establecida.

### **El debate del Ingreso Básico Universal**

En la década de los años 60, se inició el debate de política pública más importante sobre el ingreso básico universal. Un grupo diverso de economistas y académicos reconocidos, algunos galardonados con el Premio Nobel de Economía, como Milton Friedman, James Tobin, James Meade, Philippe Van Parijs y John Keneth Gailbraith han defendido la idea de un ingreso básico garantizado, concepto que incluye el IBU. Por otro lado, para algunos, desde el punto de vista normativo, el ingreso básico universal es deseable por que establece una plataforma de igualdad de oportunidades mínima para todos los ciudadanos. Entre las principales visiones normativas que promueven la implementación de un ingreso básico universal se encuentran la categórica, la igualitaria y la libertaria.

De igual manera, algunos economistas han propuesto establecer sistemas de renta básica universal como medida de combate a la pobreza y reducción de la desigualdad.

Milton Friedman propuso un Impuesto Negativo al ingreso, el cual consiste en garantizar un ingreso mínimo, otorgando un crédito fiscal a las personas que tengan ingresos antes de impuestos menores a un monto mínimo definido. De tal modo que, si una persona gana menos de una cierta cantidad, recibe una “devolución” de impuestos equivalente a la cantidad necesaria para contar con el monto mínimo. De esta manera, todos los ciudadanos tienen la certeza de que nunca contarán con un ingreso menor a un monto mínimo garantizado (Friedman, 1962).

Por otro lado, James Meade (1989) propuso un sistema de ingreso básico universal el cual contemplaba dotar de un dividendo social a todos los ciudadanos. Se le llama dividendo porque sería financiado (en gran medida) con el pago de retornos provenientes de activos del Estado. En este esquema, el que los niños recibirían solo la mitad del monto destinado a los adultos. La propuesta de ingreso básico universal de Meade eliminaba todas las exenciones fiscales y los beneficios sociales establecidos. En este sentido, el esquema implicaba un incremento en la tasa marginal del impuesto al ingreso (especialmente dedicado al ingreso básico) con el objetivo de mantener un presupuesto balanceado. Cabe mencionar que en sus últimos escritos incluye la posibilidad de establecer un impuesto sobre la contaminación para financiar al IBU.

De igual forma, James Tobin et al. (1967) propusieron una variante del impuesto negativo al ingreso que, a diferencia de Friedman no sustituía al sistema de beneficios sociales del gobierno, sino que tenía el objetivo de nivelar los ingresos de los ciudadanos con menor ingreso. El esquema, consistía en un crédito fiscal otorgado a nivel de hogares, que variaba dependiendo de la composición familiar. Sin embargo, posteriormente propuso dotar de un ingreso por hogar, también llamado Demogrant.



---

Similarmente, Philip Van Parijs (2004), uno de los principales exponentes del IBU en la actualidad, afirma que un esquema de IBU es necesario y que su financiamiento depende del alcance y la definición del programa de IBU en cada caso. Entre algunos beneficios del ingreso básico universal destaca que elevaría el acceso a los beneficios sociales, ya que es el beneficio para todos sin restricción alguna. Además, sostiene que elimina el componente estigmático de recibir beneficios del gobierno debido a que se convierte en materia de ciudadanía.

También, destaca que elimina (de alguna manera) incentivos a no trabajar, ya que el beneficio no se deja de proveer al encontrar un empleo, como es el caso de los beneficios para desempleados. Van Parijs, hace incapié en que la incondicionalidad en la recepción del beneficio previene que el miedo a perder el ingreso contribuya a la creación de una clase social estancada. Finalmente, destaca que el IBU dota a los trabajadores de un mayor poder de negociación en el mercado laboral, porque se reduce el potencial de aceptar empleos mal pagados.

Para algunos autores – ver Friedman (1962, 1966) y Murray (2006) – el ingreso básico universal tiene el potencial de reducir los costos administrativos, burocráticos y de provisión de los programas sociales existentes.

No obstante, el atractivo desde el punto de vista social que presenta el IBU, éste ha recibido críticas de expertos y académicos, principalmente economistas. Las críticas u objeciones al IBU se centran en los incentivos al trabajo y en la factibilidad financiera de su implementación.

Por ejemplo, el premio Nobel de Economía, Edmund Phelps (2001), afirma – como se vera más adelante – que el ingreso básico universal genera incentivos perversos al empleo y a la participación social. Phelps se basa principalmente en promover una alternativa al IBU, la cual consiste en subsidiar los ingresos laborales de los empleados que ganan menos. Más aún, el galardonado afirma que, si el objetivo es combatir la pobreza, dicho sistema de subsidios es mejor que el IBU.

Cabe destacar que Phelps (ibid) asegura afirma que financiar un IBU con altas tasas impositivas generaría efectos negativos sobre la riqueza neta en la economía, al reducirse los incentivos a trabajar, reducir el ingreso disponible promedio y reducir las tasas de ahorro individuales.

Algunos autores argumentan que el ingreso básico universal es una referencia utópica de una política social ideal a la cual se debe tender. Estos autores, según Birnbaum (2016), si bien no están de acuerdo en si es mejor un IBU completo o uno parcial, sí están de acuerdo en que el ingreso básico debe de ser parte de una estrategia para fortalecer el poder de negociación de los menos favorecidos, así como ser la base de los demás beneficios del Estado de Bienestar – por ejemplo seguridad social. Por ello, algunos economistas han propuesto diversas alternativas que permitan alcanzar resultados similares al del IBU tales como transferencias en efectivo en niveles inferiores a las de la línea de pobreza, transferencias para ciertos grupos poblacionales e impuestos negativos al ingreso, entre otros.

---

## **Debate sobre la implementación del Ingreso Básico Universal**

La implementación del IBU ha sido una de las principales fuentes del debate sobre si este nuevo enfoque de política social es conveniente para combatir la pobreza y reducir la desigualdad. Entre los principales problemas para la implementación del Ingreso Básico Universal se encuentran: la factibilidad financiera, es decir, ¿es posible sostener un sistema de IBU con un presupuesto balanceado? Y la factibilidad político-institucional, esto es, ¿se puede llegar a un acuerdo político que permita implementar el IBU? ¿Es posible modificar radicalmente los sistemas de beneficio social actuales?

Wispelaere, J. and Stirton, L. (2012) presentan un análisis sobre los “cuellos de botella” a los que se enfrenta el ingreso básico universal. El primero es garantizar un registro que permita que todos los beneficiarios accedan al programa. El segundo, establecer un mecanismo de pago que asegure el alcance del iBU, es decir, que las todas personas reciban beneficio. Finalmente, el tercero, diseñar un sistema de vigilancia efectivo del programa que intervenga en la vida del ciudadano como lo hace el sistema tradicional de programas sociales dirigidos.

Otro reto que enfrenta la implementación del ingreso básico universal es que crea ganadores y perdedores, con un riesgo especial en los grupos de ingreso más bajo. Un eventual sistema de IBU en el cual se eliminarán los programas sociales existentes reduciría el bienestar de los beneficiarios en mayor medida que las ganancias por recibir el IBU – que en su mayoría son los grupos más vulnerables. Por otro lado, las personas que no recibían beneficios en el sistema tradicional – previo a la implementación de IBU – estarían mejor con el ingreso. En este sentido, el efecto neto del ingreso básico sobre el bienestar social es ambiguo y depende del monto del IBU y de la proporción de ganadores y perdedores bajo el nuevo sistema.

En este sentido, Goodin (1992) adiciona el concepto de la población “merecedora” de un beneficio social. Destaca que si bien, bajo el IBU se genera un daño social por dotar del ingreso a personas que no lo “merecen” – necesitan. Sin embargo, señala que también, bajo el actual sistema, hay personas que “merecen” el apoyo y no reciben el beneficio. Por ello, en apoyo al IBU, afirma que es mejor para la sociedad incurrir en el daño de dar beneficio a los que no lo merecen que no dar el ingreso a los que si lo merecen.

Un reto de largo plazo de un eventual sistema de ingreso básico universal es responder a la pregunta de qué hacer con los sistemas de seguridad social existentes, los cuales tienen como objetivo garantizar una red de protección y mitigación de riesgos a los ciudadanos. En este sentido, Noguera (2001), siguiendo a Robin Blackburn (1999), sugiere que una vez alcanzado un nivel deseado de IBU, se mantenga al sistema de seguridad social como un beneficio suplementario. Sin embargo, propone que la seguridad social se transforme en un fondo de pensiones públicos que decidan, de manera democrática, en qué se deben invertir dichos recursos del fondo. Noguera asegura que transformaría al sistema de seguridad social a uno voluntario – a diferencia de la obligatoriedad que existe actualmente en México – así como eliminar

---

las deducciones de los planes de pensión privados para generar competencia leal con el sistema público.

### **Debate de los costos del ingreso básico universal**

Una de las principales objeciones del ingreso básico universal corresponde a los altos costos que supone su implementación. Los principales detractores del IBU, especialmente en la arena política, señalan que el establecimiento de este sistema, por lo menos en su versión de ingreso completo, es prácticamente imposible. Es útil recordar que la versión completa del IBU consiste en dotar un ingreso equivalente al monto necesario para cubrir las necesidades básicas de supervivencia de una persona.

Por ejemplo, Ian Goldin (2018) en su artículo Cinco razones por las que el ingreso universal es una mala idea, afirma que el IBU no es la mejor solución para afrontar los retos de la automatización de la economía. Godin afirma que es financieramente irresponsable porque al ser un beneficio para todos los ciudadanos, su costo implicaría un déficit insostenible en las finanzas públicas.

Martinelli (2017), destaca que el debate de la factibilidad financiera reside en cuáles son los niveles políticamente aceptables de impuestos y sus efectos sobre los incentivos en la economía – que ultimadamente impactan el financiamiento del sistema. Adicionalmente, señala que un mayor gasto [en el IBU] implica distorsiones sobre la inversión, el ahorro y los incentivos al empleo si se financia con impuestos al ingreso corporativo y personal. De igual manera, afirma que el impacto de los distintos niveles de IBU tienen que evaluarse desde un punto de vista de costo-beneficio.

A lo largo del debate sobre el ingreso básico universal se han propuesto diversas formas de financiamiento. Una de las propuestas más recurrentes ha sido mediante una reforma relacionada al impuesto al ingreso. Por un lado, algunos proponen establecer un impuesto lineal o *flat tax*, el cual consiste en gravar con una misma tasa a todos los niveles de ingreso (Friedman, 1962; Simon, 2001). Adicionalmente, se ha propuesto implementar un impuesto al ingreso progresivo, es decir, que se incremente la tasa marginal de la contribución conforme se alcanzan mayores rangos de ingreso. De igual manera se ha propuesto financiar al IBU mediante impuestos al consumo – por ejemplo, el Impuesto al Valor Agregado – incluyendo o no al impuesto sobre la renta.

Sin embargo, uno de los retos de financiar el IBU mediante el impuesto sobre la renta, reside en qué tanto es necesario elevar las tasas marginales. Como lo reconoce Van Parijs et al. (2017), lo anterior implica que a mayores tasas sobre el ingreso mayores las distorsiones sobre los incentivos al trabajo, lo cual generaría menor recaudación y por lo tanto menores recursos disponibles para el financiamiento del IBU. Una solución a este hecho es reducir o sustituir los beneficios sociales existentes llegando a un equilibrio entre ambos, con base en criterios de máxima reducción de pobreza y desigualdad. Sin embargo, esto reduce algunas de las fortalezas del IBU. Van Parijs (2004) asegura que una propuesta sería de ingreso básico universal debe encontrarse

---

entre un sistema en el que se sustituyan todos los beneficios sociales existentes y un sistema en el que se tenga un IBU aunado a los beneficios existentes – el cual afirma que es obvio que un sistema así es financiable – y que la determinación de si es financieramente factible o no, depende del análisis en cada caso.

De igual forma, algunos autores como Meade (1989) han propuesto financiar al IBU mediante el retorno sobre activos del Estado. Un ejemplo de ello es el Dividendo del Fondo Permanente de Alaska, el cual otorga un estipendio a los residentes de Alaska financiado por las regalías de la industria petrolera en el estado. El mismo autor ha propuesto que un impuesto a la contaminación pueda ser considerado como fuente de financiamiento para el IBU.

Desde el punto de vista del balance público, algunos autores proponen que se realice mediante presupuestos balanceados (Torry, 2016) y otros que factible aceptar cierto nivel de déficit público para financiar al ingreso básico universal (Crocker, 2015).

Finalmente, Martinelli (2017), señala que las diversas modalidades del ingreso básico universal – esto es, el IBU completo, parcial o uno mixto – se enfrentan a un conflicto entre los objetivos de controlar los costos, cubrir las necesidades y mejorar la simplicidad administrativa y los incentivos al trabajo. Adicionalmente, después de hacer un análisis de los impactos distributivos y de costos de diferentes modalidades del IBU, afirma que el hecho de que éste genere efectos distributivos positivos no significa que sea la opción más eficiente para reducir la pobreza o que los incrementos en las tasas impositivas sean políticamente aceptables.

En este sentido, Martinelli (2013) encuentra que las diversas modalidades del IBU son más costosas que los beneficios focalizados ya que, en el balance, los efectos redistributivos no compensan las significativas implicaciones fiscales. De igual forma, destaca que, adicionalmente, es necesario incluir los efectos sobre el mercado laboral para determinar los costos reales de una política de tal magnitud.

No obstante, para los que promueven el ingreso básico universal, sí es factible financiarlo con sistemas fiscales actuales. Incluso, se han realizado diversos ejercicios hipotéticos para determinar los costos de establecer un IBU. Por ejemplo, Clark (2005) estima que implementar el ingreso básico universal de 9.3 mil dólares para adultos entre 18 y 65 años y de 3.5 mil dólares para niños menores de 18 años, en Estados Unidos, costaría (a precios del año 2002) aproximadamente 2 billones de dólares adicionales al costo de operación del gobierno en las actividades restantes de 1.7 billones de dólares. Según dicho autor, este IBU se financiaría principalmente con un impuesto lineal de 35 por ciento.

### **Debate sobre el sistema de incentivos en el mercado laboral**

Otra de las críticas más recurrentes al ingreso básico universal es el efecto distorsionante sobre el mercado laboral. El argumento reside en que dotar de un ingreso básico sin ninguna condición, incentiva a las personas a postergar su decisión de trabajar, reduciendo la productividad y el empleo. También, si el IBU se pretende

---

financiar mediante impuestos al ingreso con altas tasas impositivas, entonces puede desincentivar a las personas a trabajar, reduciendo la eficiencia en la economía.

Una perspectiva desde la teoría económica es analizar los efectos del IBU de acuerdo a los efectos ingreso y de sustitución. Martinelli (2017) – apoyando su tesis con base en estudios de Gilroy et al. (2013: 44) – señala que por un lado el IBU genera un efecto sustitución entre ocio y consumo – el cual depende del ingreso obtenido mediante el empleo – que derivaría en un efecto incierto sobre la oferta laboral. Esto sucede porque mayores tasas impositivas para financiar el IBU reducen los incentivos a trabajar (el ocio es más barato), sin embargo, la recepción del ingreso básico reduce las tasas efectivas del impuesto sobre los ingresos (elevando el precio del ocio), lo cual incrementa la oferta laboral. Por otro lado, el IBU genera un efecto ingreso en el que un mayor ingreso disponible reduce los incentivos a trabajar (se puede consumir lo mismo con menos trabajo), especialmente de los que se encuentran en la parte inferior de la distribución de salarios – por ejemplo, amas de casa, personas próximas al retiro o empleados de sectores de bajo valor agregado.

En este sentido, Martinelli (2017) afirma que los efectos sobre el mercado laboral varían entre los individuos, dependiendo de su estatus de recepción de beneficios actuales, de sus preferencias, la regulación existente en materia laboral – por ejemplo, sobre el salario mínimo – su posición en la distribución de salarios y el monto del IBU otorgado.

Con base en diversos experimentos de IBU en el mundo – de los que se hablará más adelante – se han realizado estimaciones del impacto del ingreso básico sobre la participación en el mercado laboral. Widerquist (2005) realiza un análisis de los resultados de cinco experimentos realizados en Estados Unidos y en Canadá entre el fin de la década de los 60's y el transcurso de la década de los 70's. Encuentra que todos los experimentos arrojaron una reducción en las horas trabajadas en el año que van desde -0.5 por ciento hasta -9 por ciento para esposos. Sin embargo, advierte que existen muchas dudas metodológicas y de implementación de los estudios, por lo que no se pueden generar conclusiones convincentes del resultado. En el caso del efecto sobre los incentivos al trabajo en las esposas y madres solteras, se encontró que la reducción varía entre 0 y 27 por ciento y entre 15 y 30 por ciento, lo cual se podría explicar por las preferencias entre ocio y consumo de este sector poblacional. Finalmente, Forget (2011) afirma que en el caso del experimento canadiense, se encontró evidencia de efectos positivos en indicadores de salud y educación.

Un estudio reciente de la Universidad de Chicago (Jones & Morisqueau, 2018) encontró que no existe un efecto significativo del dividendo (transferencia incondicional a todos los residentes de Alaska) del Fondo Permanente de Alaska sobre el empleo en general. Sin embargo, encuentran un efecto positivo de 17 por ciento en el empleo de tiempo parcial. Por otro lado, destaca el efecto diferenciado del dividendo entre el sector comerciable y el sector no comerciable. En el primero, el empleo parcial aumenta y el empleo en general disminuye. Mientras en el sector no comerciable, los efectos no son significativos, ya que los efectos a nivel macroeconómico compensan cualquier efecto negativo.

Por otro lado, Bil Jordan (1994) presenta un análisis sobre la relación entre la participación en el mercado laboral y la eficiencia económica. Argumenta que no es posible encontrar una correlación potente entre estos dos conceptos, haciendo un análisis sobre la relación entre las tasas de participación y la productividad en diversos países del mundo. De igual manera, Buchanan & Congleton (1998) afirma que el IBU podría reducir la captura de rentas – *rent seeking* – debido a intereses asociados a las transferencias focalizadas.

Entre los sectores más importantes para la generación de empleos se encuentra el sector de las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Entre los beneficios del IBU que más destacan, se encuentra el impulso al emprendimiento y al crecimiento de las PYMES. Bart Nooteboom (1986) afirma que el IBU estimularía a este sector empresarial por cuatro razones principales. La primera, consiste en la reducción de las des-economías a escala en la producción que caracterizan a una proporción importante de los pequeños negocios, elevando la producción y fomentando el empleo. En segundo lugar, permitiría que más asalariados decidieran dedicarse al emprendimiento, ya que dota de independencia a los empresarios al eliminar la restricción de trabajar para cubrir las necesidades básicas. En tercer lugar, el IBU, visto como alternativa al sistema de apoyos a las PYMES, reduciría la complejidad, fragmentación e ineficiencia del actual sistema, elevando la efectividad de los apoyos. En cuarto lugar, reduciría la competencia desleal entre empresarios, en los sectores formal o informal, que reciben y aquellos que no reciben los beneficios u apoyos gubernamentales, mejorando la cohesión social e incentivando a más microempresarios a operar en el sector formal de la economía.

A continuación, se presenta un análisis internacional comparado de experimentos, programas en operación y propuestas de sistemas de Ingreso Básico Universal para un grupo selecto de países, incluyendo fuentes de financiamiento, mecanismos de transferencia, alcances e impacto potencial, factibilidad técnica, política y/o financiera (según cada caso).

## Experimentos de ingreso Básico Universal en el mundo

### Canadá

<b>Nombre del experimento</b>	MINCOME
<b>Lugar</b>	Winnipeg y Duphine, Provincia de Manitoba, Canadá.
<b>Duración</b>	Cuatro años.
<b>Estructura</b>	En Winnipeg se seleccionó aleatoriamente a un grupo de tratamiento y a grupos de control para medir su efecto sobre variables como la oferta laboral. Además, se excluyó de la muestra a los retirados y a las personas con discapacidad, ya que el objetivo era estudiar los efectos del UBI sobre los incentivos a trabajar. En Dauphine se incluyó a todos los habitantes como potenciales participantes en el programa y se utilizó a otras comunidades similares como grupos de control. A quienes participaron, y no que cuentan con otras fuentes de ingreso, se les dotó de un ingreso equivalente al 60 por ciento de la línea de bienestar mínimo de Canadá (LICO por sus siglas en inglés) y variaba por el tamaño del hogar.

	<p>Si los participantes recibían ingresos de otras fuentes, el beneficio del programa se reducía en 50 centavos, por cada dólar de dicho ingreso.</p> <p>Las personas que participaban en alguno de los programas sociales no observaron un incremento significativo en sus ingresos, sin embargo, aquellos individuos que no calificaban a algún programa social observaron un incremento importante en sus ingresos.</p>
<b>Fuente de financiamiento</b>	25 por ciento gobierno provincial de Manitoba y 75 por ciento del gobierno federal de Canadá.
<b>Alcance</b>	Más de 1,000 familias en la ciudad de Winnipeg y en el pueblo de Dauphine. En este último, los aproximadamente 12,500 habitantes fueron elegibles para recibir el ingreso básico.
<b>Impacto</b>	<p>En Winnipeg se encontró una reducción marginal en la oferta laboral de los jefes de familia y reducción pequeña de la oferta laboral de los dependientes familiares. En Dauphine, se encontraron efectos positivos en la salud de los participantes utilizando datos del sistema provincial de salud, a falta de datos de origen del experimento.</p> <p>El experimento de Manitoba tuvo una duración de 4 años y se detuvo por problemas en la estimación del presupuesto, principalmente derivado del problema inflacionario que ocurría en esa época en Canadá. Además, el cambio de partidos en los gobiernos federal y estatal retiró el apoyo político al programa. Finalmente, la falta de recursos ocasionó que se redujeran los recursos destinados al análisis e investigación, por lo que la recolección de datos solo duró dos años.</p>
<b>Fuentes</b>	Forget (2011).

## Finlandia

<b>Nombre del experimento</b>	Basic Income Experiment
<b>Lugar</b>	Finlandia
<b>Duración</b>	Dos años, del 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018
<b>Estructura</b>	<p>Kela, la institución de seguridad social del gobierno de Finlandia implementó el experimento del ingreso básico universal. El experimento consiste en seleccionar aleatoriamente un grupo de tratamiento formado por ciudadanos finlandeses en desempleo, de entre 25 y 58 años de edad, a quienes se dotará de un ingreso mensual de 560 euros sin condiciones, durante el periodo del 1 de enero del 2017 al 31 de diciembre de 2018.</p> <p>El experimento busca determinar los efectos del ingreso básico sobre los incentivos al empleo, como alternativa al sistema de seguridad social tradicional. De acuerdo con el gobierno</p>

	<p>finlandés, el experimento busca encontrar formas de reestructurar el sistema de seguridad social en respuesta a los cambios en el mercado laboral. Asimismo, el estudio busca determinar el impacto del IBU en la reducción de la burocracia y en la simplificación del sistema de seguridad social del país nórdico.</p> <p>Adicionalmente, se realizó un estudio previo al experimento para determinar diferentes modelos para su implementación. En dicho estudio participaron, además de Kela, cuatro universidades y tres centros de investigación del país. Adicionalmente, se incluyó la participación del sector privado y de expertos en derecho constitucional y fiscal.</p> <p>El estudio previo recomendó establecer un ingreso parcial (560 euros) y expandir el alcance del experimento hacia el 2018, con el objetivo de aumentar el tamaño de la muestra e incluir a otros grupos de bajos ingresos adicionales a los que se encuentran en situación de desempleo. Sin embargo, el gobierno finlandés ha decidido no extender el experimento, por lo que finalizará en 2018.</p>
<b>Fuente de financiamiento</b>	El gobierno de Finlandia financiará la suma total de los recursos necesarios para el experimento.
<b>Alcance</b>	2,000 personas fueron seleccionadas aleatoriamente para recibir el ingreso básico (grupo de tratamiento), mientras que se constituyó un grupo de control de 173,000 personas <sup>1</sup> .
<b>Impacto</b>	Una vez terminado el experimento (a finales del 2018) se procederá a la evaluación de los resultados. Una de las métricas con mayor atención será si los individuos que recibieron el ingreso básico tuvieron mayores tasas de desempleo que los que no lo recibieron.
<b>Fuentes</b>	Kela (2018).

## Kenya

<b>Nombre del experimento</b>	UBI Experiment (GiveDirectly)
<b>Lugar</b>	Kenya
<b>Duración</b>	Doce años. Periodo del 2016 al 2028.
<b>Estructura</b>	La organización no gubernamental GiveDirectly, en conjunto con expertos de distintos organismos no gubernamentales y académicos, realizan un experimento aleatorio controlado para medir el impacto de distintos modelos de ingreso básico. El experimento compara cuatro grupos de aldeas rurales: el grupo

<sup>1</sup> El grupo de control incluye personas con características similares a los del grupo de tratamiento pero que no fueron seleccionadas, esto permite comparar resultados de manera válida entre los grupos y determinar el efecto del experimento.



	de ingreso básico de largo-plazo es constituido por 40 aldeas a las que se les dotará de un ingreso básico de 22.5 dólares mensuales por 12 años; el grupo de ingreso básico de corto plazo, formado por 80 aldeas, recibirán 22.5 dólares mensuales por dos años; el grupo de transferencia única está compuesto por 70 aldeas y recibirá una transferencia única, equivalente al valor presente neto del ingreso básico mensual de 22.5 dólares por dos años y, finalmente, el grupo de control, constituido por 100 aldeas, las cuales no recibirán ninguna transferencia.
<b>Fuente de financiamiento</b>	Recursos privados, principalmente donaciones.
<b>Alcance</b>	El experimento dotará de algún tipo de ingreso básico a más de 21,000 personas, de las cuales 5,000 personas recibirán el ingreso básico de largo plazo.
<b>Impacto</b>	La organización espera encontrar resultados del impacto del ingreso básico de largo plazo, sobre las decisiones de corto plazo de las personas que participan en el grupo de correspondiente en los primeros dos años. Entre los objetivos del experimento están determinar la importancia de contar con un flujo de ingresos garantizados en las decisiones de corto plazo, comparar la efectividad de entregar los recursos en parcialidades vs entregarlo en una sola exhibición. Entre las principales variables que medirá el experimento están el nivel de ingresos y de activos; la calidad de vida, el uso del tiempo en empleo, educación, ocio y participación social; toma de riesgos, por ejemplo, decisiones de migración o de comenzar un negocio; las relaciones entre géneros y, por último, el como cambian las aspiraciones de las personas.
<b>Fuentes</b>	GiveDirectly (2018).

### Programas de ingreso básico universal en operación Alaska

<b>Nombre del programa</b>	Dividendo del Fondo Permanente de Alaska
<b>Lugar</b>	Alaska, Estados Unidos
<b>Duración</b>	El programa opera desde 1982 a la fecha.
<b>Estructura</b>	<p>El Dividendo del Fondo Permanente de Alaska (FPA) es una transferencia en efectivo a todos los individuos en el estado que completen su aplicación y cumplan con los requisitos de residencia y no antecedentes penales.</p> <p>La transferencia varía año con año, dependiendo del nivel de recursos con los que cuente el FPA en ese momento. En los últimos años el dividendo ha oscilado entre aproximadamente 1000 y 2000 dólares al año.</p>
<b>Fuente de financiamiento</b>	El dividendo es financiado por las utilidades del Fondo Permanente de Alaska (FPA), el cual recibe fondos de las regalías petroleras del estado para fondear el capital. El fondo invierte los

	<p>recursos en distintos proyectos de inversión y solo las ganancias anuales del fondo son utilizadas para financiar el dividendo.</p> <p>El monto destinado al dividendo es calculado con base en el número esperado de solicitantes y en el promedio de las utilidades del fondo en los últimos cinco años.</p>
<b>Alcance</b>	<p>El año 2017 se entregaron 615 mil dividendos de 670 mil aplicaciones recibidas. Esto equivale aproximadamente al 83 por ciento de la población del estado.</p> <p>El monto del dividendo al año 2017 fue de 1,100 dólares americanos, lo que significó un desembolso de alrededor de 673.8 millones de dólares americanos. En 2015 y 2016, el dividendo fue de 2,072 y 1,022 dólares americanos respectivamente, lo que muestra la variabilidad de dicha transferencia.</p>
<b>Impacto</b>	<p>Según un estudio reciente de la Universidad de Chicago (Jones y Morisqueau, 2018), encontró que no existe un efecto significativo del dividendo sobre el empleo en general. Sin embargo, encuentran un efecto positivo de 17 por ciento en el empleo de tiempo parcial. Por otro lado, destaca el efecto diferenciado del dividendo sobre el empleo entre el sector comerciable y el sector no comerciable. En el primero, el empleo parcial aumenta y el empleo en general disminuye. Mientras en el sector no comerciable, los efectos no son significativos, ya que los efectos macroeconómicos compensan cualquier efecto negativo sobre el empleo.</p> <p>Una de las principales críticas a este programa, es el reducido impacto que tiene sobre el combate a la pobreza, ya que el monto de la transferencia no cubre las necesidades mínimas de vida. Otra crítica es que el dividendo no se financia con recursos fiscales, sino que es contingente a la tenencia de activos públicos, tal como es el caso del petróleo en Alaska. Finalmente, el dividendo presenta una alta volatilidad en los montos otorgados cada año, por lo que no genera certidumbre económica a los individuos con menor nivel de ingresos. Cita Widerquist 2005.</p>
<b>Fuentes</b>	<p>Alaska Department of Revenue (2018). Jones y Morisqueau (2018).</p>

## Irán

<b>Nombre del programa</b>	Plan de Reforma de Subsidios Iraní
<b>Lugar</b>	Irán
<b>Duración</b>	Indefinida, el programa está vigente desde el 2011 hasta la fecha.
<b>Estructura</b>	El gobierno de Irán implementó una reforma a su legislación sobre subsidios a la energía, la cual reducía gradualmente los subsidios a los precios de los energéticos. Para compensar el

	<p>aumento de precios de los energéticos el gobierno decidió implementar un programa de transferencias en efectivo. En un inicio, la población elegible para recibir el ingreso era la de menores ingresos, sin embargo, la dificultad para identificarlos obligó al gobierno establecer la elegibilidad de toda la población iraní. La transferencia equivale a alrededor del 28 por ciento de la mediana del gasto privado per cápita y excede el gasto privado de 2.8 millones de iraníes.</p> <p>El pago de las transferencias es recibido por los jefes de cada hogar por medio de depósitos bancarios.</p>
<b>Fuente de financiamiento</b>	<p>Ingresos públicos provenientes de la eliminación de los subsidios a los energéticos.</p> <p>El programa tuvo un déficit de 25%, el cual fue financiado con impresión de papel moneda. Dicho déficit en el programa de transferencias no condicionadas de Irán surgió debido a que el monto establecido para las transferencias excedió el nivel de ingresos estimado que el gobierno obtendría por la eliminación de subsidios a los energéticos. La utilización del señoreaje para financiar al programa de transferencias pone en riesgo su viabilidad y la estabilidad macroeconómica del país.</p> <p>Durante el primer año del programa, las transferencias equivalieron a 6.5% del PIB de Irán. Tres años después, el monto no ha cambiado, por lo que en términos reales las transferencias representaron menos del 3% del PIB del país persa.</p>
<b>Alcance</b>	<p>Alrededor de 72.5 millones de iraníes han sido beneficiados con las trasferencias de efectivo. El programa inició</p>
<b>Impacto</b>	<p>Si bien el monto de la transferencia per cápita ha disminuido en términos reales, el programa de transferencias no condicionadas de Irán es el más grande del mundo.</p> <p>Uno de los beneficios del programa a nivel macroeconómico es la reducción de distorsiones a la economía derivado de la reducción de los subsidios a los precios de los energéticos, los cuales habían creado un mercado ineficiente de dichos productos, elevado el dispendio y generados costos ambientales. Sin embargo, los errores en la estimación de los ingresos para financiar el programa ocasionaron un problema para las finanzas públicas, contribuyeron a una elevada inflación y redujeron el monto, en términos reales, de las transferencias per cápita.</p> <p>Por otro lado, en términos de la economía laboral, diversos estudios han analizado el impacto de las transferencias en el mercado laboral de Irán. Salehi-Isfahani y Mostafavi-Dehzoeei (2017) encontraron que las transferencias universales y no condicionadas de Irán, no redujeron la oferta laboral de los trabajadores, tanto a nivel general como en los primeros 4 deciles de ingreso. Los académicos sugieren que el resultado</p>

	<p>anterior puede ser explicado por las restricciones de crédito que enfrentan algunos trabajadores en países en desarrollo, los cuales al liberarlas pueden generar más oportunidades de inversión.</p> <p>Sin embargo, los autores encontraron evidencia estadísticamente significativa de que las transferencias redujeron la oferta laboral de los jóvenes entre 20-29 años de edad. Si bien, los autores no pueden identificar cómo cambia el uso del tiempo de este grupo de individuos, sugieren que una posibilidad es que los jóvenes hayan utilizado el tiempo disponible para incrementar su capital humano (estudiar educación técnica o profesional). De igual manera, existe la posibilidad de que hayan dedicado más tiempo al ocio o una combinación de ellos. En este sentido, los investigadores afirman que es necesario obtener mayores datos para estimar las implicaciones económicas del cambio de la oferta laboral de los jóvenes.</p> <p>Finalmente, dado que el único requisito para participar en el programa era contar con una cuenta bancaria para recibir los pagos, el programa de transferencias propició una expansión del sistema bancario en el país.</p> <p>La experiencia de Irán es especialmente relevante para países en vías de desarrollo que cuentan con recursos minerales, como el petróleo. Primero porque, al igual que el caso de Alaska, encuentra una fuente de financiamiento para el ingreso básico universal. No obstante, muestra la importancia de estructurar un plan financiero preciso y responsable. Segundo, porque la existencia de restricciones de crédito para amplios grupos de trabajadores y emprendedores generan nuevas oportunidades para el emprendimiento y la formación de capital humano.</p>
<b>Fuentes</b>	Salehi-Isfahani, D. (Publicado el 21 de noviembre de 2017). Salehi-Isfahani, D. y Mostafavi-Dehzooei, M. (2017).

## Estados Unidos

<b>Nombre de la propuesta</b>	Ingreso básico universal con impacto neutral en el presupuesto.
<b>Quién propone</b>	The American Enterprise Institute. Organización no gubernamental.
<b>Lugar</b>	Estados Unidos
<b>Horizonte de análisis</b>	Un año. El análisis se lleva a cabo con datos del año 2014.
<b>Estructura</b>	La propuesta analiza las consecuencias implementar un programa de ingreso básico universal en sustitución de alrededor de 20 programas de beneficios sociales y 23 provisiones fiscales del código federal de ingresos individuales de Estados Unidos.

	<p>Se propone un ingreso básico universal de 13,788 dólares americanos para ciudadanos mayores de 18 años y de 6,894 (la mitad del anterior) para individuos menores de 18 años. Este ingreso básico es neutral al presupuesto ya que no implica un mayor gasto público presupuestal, sino una reasignación de este.</p> <p>La propuesta no especifica detalles sobre la implementación del programa, ni efectos en el comportamiento o a nivel macroeconómico, solo realiza un análisis sobre las fuentes de financiamiento y sobre los impactos distributivos del IBU.</p>
<b>Costos</b>	<p>El programa de IBU es neutral al presupuesto, es decir, no genera mayor gasto presupuestal. El costo total del programa es de 3.21 billones de dólares (datos de 2014). Este monto no considera costos administrativos y otros costos de transacción asociados al diseño, planeación, implementación y evaluación de dicho programa social.</p>
<b>Fuente de financiamiento</b>	<p>Se plantea financiar el programa con recursos presupuestales federales provenientes de reducciones y eliminación de otros programas sociales y beneficios fiscales federales.</p>
<b>Alcance</b>	<p>La propuesta contempla un ingreso básico universal para todos los ciudadanos de Estados Unidos.</p>
<b>Impacto</b>	<p>El análisis distributivo busca evaluar el efecto neto en bienestar social de eliminar los beneficios sociales e implementar el ingreso básico universal. El estudio explora dos escenarios. El primero, supone que los individuos valoran al 100% los beneficios sociales otorgados por el gobierno, es decir, dólar gastado igual a dólar recibido. El segundo, permite que el beneficiario valore o reciba menos que proporcionalmente cada dólar que ejerce el gobierno en dichos beneficios.</p> <p>Los resultados del primer escenario muestran que, si se considera a los individuos de 65 años o más en los diferentes estratos de salario, el beneficio neto es negativo. Por otro lado, si se excluye a los individuos de 65 años o más, todos los estratos de salario tienen un beneficio neto positivo salvo los que ganan 1 millón de dólares o más (último estrato de salario analizado). Esto se explica por que una parte importante de los beneficios totales son recibidos por este grupo de edad. Sin embargo, los autores precisan que, en largo plazo, el IBU podría financiar al ahorro para el retiro de los nuevos individuos que ingresen a este grupo de edad.</p> <p>El segundo escenario se enfoca en los programas sociales que no otorgan transferencias en efectivo, sino a través de bienes o servicios. En este análisis se estiman las pérdidas en bienestar derivadas de la diferencia entre la valoración que le da el individuo a los bienes o servicios y lo que gasta el gobierno en proveerlos. Los autores estiman multiplicadores para cada programa para calcular el costo en bienestar asociados a la provisión ineficiente de los programas. Los programas de transferencias en efectivo tienen un multiplicador igual a uno,</p>

	<p>mientras que los que proveen bienes o servicios se sitúan entre 0.30 y 0.95 por cada dólar gastado por el gobierno.</p> <p>Los resultados del segundo escenario muestran que todos los grupos de salario obtienen ganancias en bienestar, salvo los grupos de menor y mayor ingreso por salarios. Estos últimos, presentan pérdidas en bienestar de 2,865 dólares y 120,413 dólares respectivamente (datos del 2014). Finalmente, cuando se excluye a los adultos mayores de 65 años, todos los niveles salariales incrementan su bienestar, salvo los del grupo de mayor ingreso.</p> <p>Finalmente, el estudio concluye que un programa de ingreso básico universal neutral al presupuesto aumenta la carga fiscal para todos los grupos de ingreso y beneficios netos para la mayoría.</p>
<b>Fuentes</b>	Ensor, Frailey, Jensen & Xu (2017).

## Canadá

<b>Nombre de la propuesta</b>	Evaluación del costo de un Ingreso Nacional garantizado, utilizando el modelo de ingreso básico de la provincia de Ontario.
<b>Quién propone</b>	Parliamentary Budget Officer (PBO). Organismo de análisis presupuestal del parlamento de Canadá.
<b>Lugar</b>	Canadá
<b>Horizonte de análisis</b>	Se realiza un análisis hasta el año 2023
<b>Estructura</b>	Se contempla un ingreso básico para ciudadanos de entre 20 y 64 años de bajos ingresos. El modelo propuesto, similar a la que se utiliza en los experimentos de Ontario, incluye: un ingreso anual de 16,989 dólares canadienses menos 50 centavos por dólar generado mediante otras fuentes de ingreso, para el caso de individuos solteros; y, para el caso de parejas, un ingreso anual de 24,027 menos 50 centavos por dólar generado mediante otras fuentes combinadas de ingreso. Las personas con discapacidad recibirían transferencias por 6,000 dólares anuales de manera adicional.

<b>Costos</b>	El costo bruto anual estimado oscilaría entre 76,017 millones y 79,463 millones de dólares canadienses para el periodo de 2018 al 2023. El PBO sugiere utilizar los recursos federales destinados al apoyo de la población objetivo (ver sección anterior), los cuales calcula ascienden a 36 mil millones de dólares para el año 2018. En este sentido, el costo neto del programa sería de 44 mil millones de dólares canadienses para el periodo 2018-2019. Además, el estudio señala que es posible financiar el programa mediante una combinación de recursos federales y provinciales, a partir de un reordenamiento y una reducción de beneficios sociales y fiscales a nivel provincial.
	El costo per cápita se calcula que oscile entre 9,421 y 10,169 dólares canadienses.
<b>Fuente de financiamiento</b>	Mediante recursos federales presupuestales y un reordenamiento del gasto social ejercido sobre el grupo de beneficiarios (ciudadanos de entre 20 y 64 años de edad de bajos ingresos).
<b>Alcance</b>	El número de beneficiarios oscilaría entre 7.4 y 7.7 millones de personas duran el periodo de 2018-2023.
<b>Impacto</b>	La evaluación del programa pretende evaluar el costo que tendría implementar el ingreso básico garantizado con base en el modelo utilizado en el experimento de la provincia de Ontario.
	Entre el impacto esperado del programa se encuentran mejoras en la salud, acumulación del capital humano y mejores oportunidades de empleo para personas con ingresos bajos.
<b>Fuentes</b>	Office of Parliamentary Budget Officer (2018).

## Reino Unido

<b>Nombre de la propuesta</b>	Universal Basic Opportunity Fund
<b>Quién propone</b>	Royal Society for the encouragement of Arts, Manufactures and Commerce (RSA)
<b>Lugar</b>	Reino Unido
<b>Duración</b>	10 años en su primera etapa
<b>Estructura</b>	La RSA propone la creación de un fondo soberano para financiar un programa de transferencias no condicionadas a ciudadanos menores a 55 años de edad. El monto de la transferencia sería de hasta 5,000 libras esterlinas anuales hasta por dos años, que pueden solicitar durante un periodo de 10 años. Los menores de edad solo podrán solicitar los recursos al mismo tiempo que lo haga uno o ambos padres.

	<p>Por ejemplo, una persona puede solicitar hasta 416.6 libras al mes durante un periodo de dos años o solicitar 10,000 libras en una sola exhibición para emprender un negocio. La primera etapa estaría limitada por un periodo de diez años, lo que permitirá entender como podría ser una transición del sistema de seguridad social del Reino Unido hacia un Ingreso Básico Universal.</p> <p>Durante la recepción de las transferencias, las personas no podrán recibir otros beneficios sociales y fiscales.</p> <p>Este sistema funcionaría como una especie de seguro para que las personas puedan enfrentar periodos de dificultad económica, periodos de desempleo o periodos en los que se quiere emprender un negocio.</p> <p>La RSA propone iniciar con un piloto, en el cual se seleccione, de manera aleatoria, al 20 por ciento de la población elegible. A partir del tercer año, el programa se expandiría para incluir al resto de población elegible.</p>
<b>Costos</b>	<p>La propuesta presenta un esquema de costos netos del programa. El costo total del programa se estima en 14.5 mil millones de libras esterlinas por año durante 13 años (10 años más tres años de un periodo de prueba inicial). El costo efectivo en cada año dependerá de cuantos participantes soliciten las transferencias ese año.</p> <p>El esquema de costos brutos del programa consiste en 462 mil millones de libras esterlinas, por concepto de transferencias a personas entre 0 y 54 años de edad, menos 86 mil millones de libras esterlinas por ahorro en entrega de beneficios que actualmente se reparten, menos 187 mil millones de ahorro por la eliminación de créditos fiscales. El costo neto sería de 189 mil millones de libras esterlinas, los cuales serían financiados por los recursos depositados en el fondo. En el esquema de costos se considera que las transferencias deberán crecer al ritmo de la inflación.</p>
<b>Fuente de financiamiento</b>	<p>Mediante la emisión de bonos del gobierno del Reino Unido. Los autores señalan que el costo financiero de estos recursos es aproximadamente 0.5%, mientras que la tasa de retorno neta es de 4.1%. Esto generaría un retorno anual neto de alrededor de 7 mil millones de libras esterlinas que sería utilizado para financiar el programa.</p> <p>También se propone financiar el programa mediante la reducción de beneficios sociales y fiscales, así como por otras fuentes de financiamiento del sector público y privado.</p>
<b>Alcance</b>	<p>Potencial de beneficiar a 46.2 millones de personas, equivalente al 70 por ciento de la población del Reino Unido (solo son elegibles personas menores a 55 años de edad).</p>
<b>Impacto</b>	<p>La RSA sostiene que el Universal Basic Opportunity Fund impulsaría la creatividad de las personas, al permitirles emprender</p>



	o aplicar nuevas ideas sin el riesgo de no contar con recursos para cubrir necesidades básicas. En este sentido, el fondo reduce las restricciones crediticias en momentos de dificultad económica, lo que fomenta las decisiones de inversión y la productividad. Además de los beneficios asociados mayor seguridad en los ingresos, los autores destacan que el fondo podría fomentar el desarrollo de proyectos de infraestructura, energía, bienes raíces y de tecnología digital.
<b>Fuentes</b>	Painter, A. Thorold, J. y Cooke, J. (2018). Pathways to Universal Basic Income: The case for a Universal Basic Opportunity Fund. RSA Action and Research Centre

### III. Recomendaciones de organismos internacionales

A continuación, se presenta un panorama de las principales recomendaciones, propuestas y análisis de cuatro de los principales organismos internacionales en materia de ingreso básico universal. Se presentan las visiones del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y la Organización de las Naciones Unidas.

En general, existe un consenso de que el ingreso básico universal, puede ser, por lo menos en teoría, un mecanismo para combatir la desigualdad y la pobreza. Se reconocen sus ventajas de simplicidad, universalidad y transparencia. Además, es comúnmente aceptado que un IBU modesto puede funcionar como un complemento para el ingreso por salarios, sin distorsionar significativamente los incentivos a reducir la oferta laboral. No obstante, la principal crítica de los organismos internacionales al IBU se encuentra en las opciones para financiarlo. Es conocido que un IBU efectivo, requiere de una gran cantidad de recursos adicionales, lo que implica obtener más ingresos fiscales o reducir programas sociales que pueden disminuir el bienestar social neto.

Finalmente, los organismos internacionales consultados, coinciden en que es necesaria más evidencia sobre los efectos del IBU en el comportamiento, las finanzas públicas y el bienestar social.

#### **Banco Mundial (BM)<sup>2</sup>**

En un pre-lanzamiento del reporte *The changing nature of work*, el Banco Mundial hace una revisión de los efectos positivos que han tenido los programas de asistencia social en el bienestar de las personas y explora diversos mecanismos y propuestas que pueden ayudar a mejorar la efectividad de los programas sociales de cara a los retos actuales y del futuro próximo para el desarrollo. El organismo señala que diversos estudios empíricos han demostrado efectos multidimensionales sustantivos de los programas de asistencia social tal como mayor acumulación del capital humano. En particular, afirma que las transferencias en efectivo han permitido a los hogares mitigar

<sup>2</sup> Grupo del Banco Mundial (2018). World development report 2019: The changing nature of work. Working draft. Versión de junio de 2018. Disponible en: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019>

---

carencias en alimentación, salud y educación, las cuales inciden directamente en la acumulación del capital humano.

Además, señala que las transferencias en efectivo también reducen la presión a las personas que se dedican a cuidar a sus familiares, disminuyen el empleo infantil. Asimismo, la percepción de una mayor seguridad económica que generan las transferencias en efectivo hace menos probables casos de estrés y depresión, mejorando la salud mental de los beneficiarios.

El reporte hace reconocer que ha habido avances en los programas de asistencia social en el mundo, sin embargo, también da cuenta de los retos que enfrenta ante los cambios estructurales en el mercado laboral debido a la automatización. Uno de ellos es que más personas son vulnerables al riesgo de desempleo ocasionado por el cambio de la demanda por habilidades.

En este sentido, la organización da cuenta de las problemáticas asociadas a la identificación de todos los individuos que requieren de la asistencia social e introduce el concepto de universalismo progresivo. Este concepto sostiene que haya una expansión de los programas de asistencia tomando en cuenta las características de cada país; una expansión gradual sujeta las restricciones presentes; dar prioridad a los más vulnerables y que los más necesitados sean dotados de mayor apoyo.

Según el reporte, una de las opciones para expandir la asistencia social bajo el concepto de universalidad progresiva es el ingreso básico universal. Si bien, el Banco Mundial no promueve explícitamente al IBU, si lo pone como una alternativa y señala los posibles retos a los que se enfrenta.

En el documento de trabajo, se parte del supuesto de un IBU moderado, visto como un completo al trabajo que pueda mitigar la pobreza o que ayude a costear otras necesidades. También destaca la alternativa de un impuesto negativo al ingreso que permita establecer un ingreso garantizado en lugar de dotar de transferencias directas.

De igual manera, destaca que el IBU puede tener implicaciones fiscales significativas por el elevado costo que genera este tipo de esquemas. Por ello, es fundamental considerar qué nivel de IBU se puede implementar dadas las condiciones presupuestales y fiscales de cada país.

Asimismo, en su reporte, el organismo apunta que los efectos distributivos dependerán de cómo se pretenda financiar el IBU, por ejemplo, qué cambios impositivos y qué reestructuración de programas sociales se lleven a cabo para dotar de recursos al ingreso básico universal. También, es necesario considerar el perfil de beneficiarios y el tamaño de las transferencias directas. En este sentido, se debe trabajar en garantizar que los ciudadanos con restricciones de información, geográficas y de acceso a los mercados financieros, tengan acceso pleno a los programas de ingreso básico.

Finalmente, el documento destaca que el IBU debe considerar los efectos inflacionarios potenciales. Además, señala que el ingreso básico tiene el potencial de

---

generar ganancias en eficiencia al reducir la fragmentación de los programas sociales. Sin embargo, advierten que el IBU no debe sustituir programas sociales que tienen objetivos sociales críticos como capacitación, educación, salud, discapacidad y alimentación escolar.

### **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>3</sup>**

Contrario al tono optimistamente cauto de otros organismos internacionales, la OCDE, en el reporte Ingreso Básico como una opción de política ¿suman las cuentas? afirma que un ingreso básico universal constituye un mecanismo simple y que dota de un soporte a todos los ciudadanos. Sin embargo, advierte que un IBU a un nivel que genere un impacto social significativo, tendría costos fiscales poco realistas y requeriría de un aumento de tasas impositivas y reducción de beneficios existentes. Además, sostiene que el IBU no siempre constituye un instrumento efectivo para reducir la pobreza, ya que gran parte de los beneficiarios de programas sociales existentes menos que compensarían las pérdidas de beneficios al implementarse un IBU. En este sentido, la OCDE recomienda que las reformas hacia un sistema que incluya un ingreso universal deben ser graduales, debido a las implicaciones inmediatas y sustantivas en materia fiscal y distributiva.

Cómo se mencionó anteriormente, dicho organismo internacional presentó, en la nota técnica sobre implicaciones distributivas y de costos del IBU, un análisis de caso sobre las implicaciones presupuestales y de bienestar del ingreso universal para Italia, Francia, Finlandia y Reino Unido. Entre los principales hallazgos se encontró que, si se quisiera implementar un programa de IBU neutral en términos presupuestales, el monto otorgado del IBU se encontraría muy por debajo de la línea de bienestar mínimo. Lo anterior implica que, para alcanzar un nivel de IBU socialmente y políticamente óptimo, sería necesario elevar los ingresos tributarios para financiarlo.

Adicionalmente, encontró que, para esta selección de países, los índices de pobreza no se modifican significativamente y solo reconfiguran la composición de los individuos bajo situación de pobreza. Lo anterior sucede porque al eliminar los programas sociales existentes para dar paso al IBU, algunos individuos son ganadores netos con un ingreso básico, mientras que otros (generalmente aquellos que reciben grandes beneficios sociales focalizados) son perdedores netos, ya que el IBU es menor a lo que previamente recibían. Por otro lado, el estudio sugiere que los incentivos laborales se verían afectados con efectos ambiguos, por lo que no se puede concluir si en el agregado un programa de esta magnitud tendría efectos adversos generalizados sobre el mercado laboral.

De igual manera el reporte Ingreso Básico como una opción de política ¿suman las cuentas?, concluye que para reducir las pérdidas de bienestar a gran escala derivado

---

<sup>3</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) (2017), “Basic income as a policy option: Can it add up?” Policy Brief on the Future of Work, OECD Publishing, Paris. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) (2016). The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 189. Paris, OECD.

---

de la sustitución de programas sociales existentes se tendría que elevar el monto del ingreso básico, lo que traería retos para su financiamiento y podría generar efectos no deseados en la oferta laboral de algunas personas.

Asimismo, el organismo internacional sugiere diversas alternativas al IBU completo. Por ejemplo, señala que niveles más modestos de ingreso básico (por ejemplo, menores a las líneas de bienestar), dejando los programas sociales existentes, pueden crear un sistema de seguridad social más universal, aunque perdería en cuanto al nivel de protección al ingreso. Adicionalmente, un IBU con estas características, permitiría compartir los beneficios de la globalización y el avance tecnológico y, así, elevar los niveles de inclusión en las economías.

Por otro lado, la OCDE considera que una alternativa para hacer más factible al IBU es promover la reducción del número de solicitantes, mediante mecanismos de autoselección tal como la propuesta del Ingres Participativo de Atkinson o con límites temporales a la recepción del IBU. Adicionalmente, presenta la opción de introducir gradualmente el IBU por diferentes grupos, por ejemplo, dotar de un ingreso universal a grupos de generaciones sucesivas de jóvenes. Esta última modalidad de IBU minimizaría las pérdidas en bienestar aún cuando se sustituyan los beneficios sociales existentes.

En suma, la OCDE ve al ingreso básico universal como una propuesta poco realista y que es un cambio radical y poco probado de la política social tradicional que, además, generaría ganadores y perdedores, sin un efecto neto definido. Adicionalmente, afirma que un IBU integral requeriría de un esfuerzo social y fiscal complejo, particularmente por los altos costos para financiarlo. Finalmente, considera que la discusión entorno al IBU es un buen punto de partida para reflexionar en como mejorar el sistema de protección social ante los cambios estructurales del mercado laboral.

### **Fondo Monetario internacional (FMI)<sup>4</sup>**

En su informe Fiscal Monitor: Tackling Inequality, el Fondo Monetario Internacional analiza cómo la política fiscal puede ayudar a los gobiernos a cumplir sus objetivos redistributivos. Entre las diversas políticas públicas que se exploran, el documento de trabajo hace énfasis en la implementación del ingreso básico universal.

El organismo internacional reconoce que el IBU ha recibido una creciente atención en el debate público y académico, lo que ha llevado a varios países a realizar pruebas o emprender programas similares al IBU. El informe presenta los principales argumentos a favor del ingreso básico universal entre los que destacan una mejor efectividad en el combate a la desigualdad y la pobreza que los programas de beneficio condicionados ante la existencia asimetrías de información, altos costos administrativos y otras causas que limitan la recepción de los beneficios. También, expone las principales críticas al IBU, entre las que sobre salen el alto costo fiscal, el desplazamiento de gasto

---

<sup>4</sup> Fondo Monetario Internacional (2017). Fiscal Monitor: Tackling Inequality. Washington. Octubre. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017>

---

social prioritario y el destino de recursos de programas sociales a individuos de altos ingresos (derivado de las características de universalidad e incondicionalidad del IBU).

Con base en los diversos argumentos en la literatura y de la evidencia empírica del FMI, la organización sostiene que la pertinencia de un programa de IBU depende estrictamente en las características del sistema de seguridad social y de las capacidades administrativas de cada país.

Por un lado, el FMI señala que para las economías en desarrollo – en las que generalmente los sistemas de seguridad social son dispersos y donde la cobertura de grupos de ingresos bajos es limitada – la implementación del ingreso básico universal puede ser útil para mejorar las redes de protección en el corto plazo. Sin embargo, advierte que para conservar la sustentabilidad fiscal del programa es necesario incrementar los ingresos, ya sea a través de mayores tasas impositiva o una base gravable más amplia, o eliminando rubros de gasto público ineficientes como subsidios universales. De igual manera, hace hincapié en determinar cuáles son las capacidades de movilidad de los recursos públicos para construir el programa.

Por el otro lado, en el caso de las economías avanzadas o aquellas que cuentan con sistemas de seguridad social con altos niveles de cobertura y progresividad, puede ser mejor idea reforzar las brechas existentes que eliminar beneficios en operación. Esto resulta especialmente importante cuando una gran parte de los ciudadanos más vulnerables reciben la asistencia social, ya que eliminar los beneficios existentes e implementar un IBU a cambio, puede resultarles en pérdidas en bienestar.

No obstante, el fondo sugiere que el IBU puede ser una buena idea cuando se quiere mejorar la seguridad laboral, en contextos donde existen riesgos para los empleos, derivado de cambios tecnológicos acelerados o como una medida para acompañar procesos de reformas estructurales.

En un ejercicio empírico realizado por el FMI, se estima que los costos adicionales que generaría un IBU equivalente al 25% del ingreso mediano son distintos para diversos grupos de países. Para los países emergentes, el costo adicional de un IBU equivaldría, en promedio, a entre 3 y 4 por ciento del PIB, mientras que, para los países de ingresos medios y bajos, éste sería de entre 6 y 7 por ciento del PIB.

En cuanto a los impactos redistributivos, el FMI considera que el IBU puede tener un impacto significativo, principalmente en aquellos países con mayores índices de desigualdad y pobreza. El organismo internacional encuentra que, utilizando un grupo selecto de países emergentes y en vías de desarrollo, que un IBU de 25% del ingreso medio reduciría en 5.3 puntos del índice de Gini y disminuiría en 10.4 puntos porcentuales la pobreza relativa. Este impacto sería mayor al que se experimentaría en los países desarrollados, según el ejercicio estadístico.

### **Organización para las Naciones Unidas (ONU)<sup>5</sup>**

---

<sup>5</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2017) Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights on

---

La Organización de las Naciones Unidas ha dedicado gran parte de sus esfuerzos multilaterales a promover el combate a la pobreza, la desigualdad y a propiciar el desarrollo humano, con especial énfasis en los derechos humanos. EN este sentido, durante la sesión 35 del Consejo de Derechos Humanos (junio de 2017), la ONU dedicó parte de su agenda a la promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Incluyendo el derecho al desarrollo.

Como parte de dichos trabajos, se incluyó el Reporte del Relator Especial para la pobreza extrema y los derechos humanos. En dicho documento, se hace un llamado a que el movimiento por los derechos humanos en el mundo de respuesta a los cambios fundamentales que están teniendo lugar en las estructuras económicas y sociales en todo el mundo. El reporte justifica el llamado con base en, lo que llama, una creciente percepción de inseguridad económica de grandes segmentos de la población. Por ello, dedica el reporte a la introducción del ingreso básico universal, a la que denomina una propuesta *vibrante*, en sustitución de los sistemas de seguridad social existentes.

El reporte sostiene que el ingreso básico universal ofrece una solución imaginativa y sólida a los problemas que enfrentará la economía global. Sin embargo, reconoce que los altos costos pueden ser un obstáculo para su realización y propone explorar incluso algunas de las variantes del ingreso básico universal completo, tal como el ingreso básico por hogar o el ingreso básico parcial.

El reporte señala que el ingreso básico universal puede ser un instrumento útil para preservar los derechos laborales en un contexto dominado por el debilitamiento sistemático de las instituciones del mercado laboral, el incremento dramático de la flexibilidad laboral y la inseguridad del ingreso.

Finalmente, el reporte insta a la comunidad defensora de los derechos humanos a reconocer que la inseguridad laboral es una amenaza a los derechos humanos y clave para la satisfacción de los ciudadanos con el sistema democrático. De igual manera, pide que los derechos laborales, el derecho a la seguridad social y, más importante aún, el derecho a un nivel de vida adecuado. Además, apoya el concepto de un Estado más activo en la protección y promoción de la justicia redistributiva. Por último, exhorta a los grupos promotores de los derechos de las mujeres a involucrarse en el debate del ingreso básico universal y sugiere que haya una comunicación entre los conceptos de ingreso básico y pisos de protección social. Sostiene que los esquemas de pisos de protección social están asociados a los países menos desarrollados, mientras que el ingreso básico se asocia a los países con mayor desarrollo. Por ello, pide que haya una mayor sinergia entre ambos conceptos con el objetivo de promover la protección social, reconociendo que el ingreso básico no puede ser alcanzado en un solo intento, sino que gradualmente.

---

universal basic income. Humans Rights Council Thirty-fifth sesión. June 6-23, 2017. Disponible en: <https://basicincome.org/wp-content/uploads/2017/06/UN.report.pdf>

---

Desde la perspectiva de América Latina, la CEPAL ha manifestado que el ingreso básico universal podría implementarse de manera gradual, progresiva y con una perspectiva de largo plazo en los países de América Latina. La institución que depende de la ONU advierte que las modalidades para su implementación son muy variadas y que ésta depende de las condiciones de cada país. Finalmente, la CEPAL sostiene que el IBU no es un objetivo imposible y afirma que puede ser una herramienta útil para el combate a la pobreza.

#### **IV. Análisis exploratorio del Ingreso Básico Universal en México**

En esta sección se presenta un análisis exploratorio de un potencial sistema del Ingreso Básico Universal en México, posibles implicaciones y retos. En primer lugar, se hace un análisis de costos brutos de 6 escenarios diferentes: escenario 1.1, un ingreso básico universal completo, es decir, toda la población recibe una transferencia equivalente a la línea de bienestar rural y urbana, según fuere el caso; escenario 1.2, un ingreso básico universal parcial, es decir, toda la población recibe una transferencia equivalente a la línea de bienestar mínimo rural y urbana, según fuere el caso; escenario 2.1, un ingreso básico “54 y menos” completo, es decir, toda la población de entre 0 y 54 años recibe una transferencia equivalente a la línea de bienestar rural y urbana, según fuere el caso; escenario 2.2, un ingreso básico “54 y menos” parcial, es decir, toda la población de entre 0 y 54 años recibe una transferencia equivalente a la línea de bienestar mínimo rural y urbana, según fuere el caso; escenario 3.1, un ingreso básico “por grupos de edad” completo, es decir, las transferencias se dividen en dos grupos, la población de entre 20 y más años recibe una transferencia equivalente a la línea de bienestar rural y urbana, según fuere el caso, y la población de entre 0 y 19 años recibe una transferencia equivalente al 50% de la línea de bienestar rural y urbana, según fuere el caso; finalmente, el escenario 3.2, un ingreso básico “por grupos de edad” parcial, es decir, las transferencias se dividen en dos grupos, la población de entre 20 y más años recibe una transferencia equivalente a la línea de bienestar rural y urbana, según fuere el caso, y la población de 0 y 19 años recibe una transferencia equivalente al 50% de la línea de bienestar rural y urbana, según fuere el caso.

Los costos asociados a estos escenarios de política pública solamente incluyen las transferencias agregadas y no consideran los costos administrativos y de implementación del programa social. Adicionalmente, las cantidades brutas totales corresponden a la suma total de los costos brutos mensuales en doce meses. Finalmente, el costo bruto mensual se obtuvo multiplicando la población potencial por los montos correspondientes a la línea de bienestar y de bienestar mínimo, rural y urbana, según cada caso.

En la tabla 4.1 se pueden observar el número de beneficiarios potenciales para cada escenario. El escenario 1 considera el total de la población nacional, 129.5 millones de personas, hacia mediados de 2018. El escenario 2, incluye al 86% de la población, mientras que el escenario 3 considera al 100% de los mexicanos, en dos grupos.

**Tabla 4.1**

Beneficiarios potenciales				
Número de escenario	Escenario	Rural	Urbana	Total
Escenario 1	Universal	28,687,643	100,811,201	129,498,844
Escenario 2	0-54 años	24,325,531	86680823	111,006,354
Escenario 3	100% para 20 en adelante	17,184,300	66,280,156	83,464,456
	50% para 0-19 años	11,503,343	34,531,045	46,034,388

Fuente: CEPAL 2018

La tabla 4.2 muestra los diferentes montos considerados en el análisis. Se incluyen las líneas de bienestar y las líneas de bienestar mínimo, tanto para zonas rurales como para zonas urbanas. Además, se incluyen los montos específicos para el escenario 3.1 y 3.2, los cuales corresponden al 50% de las cuatro líneas de bienestar.

**Tabla 4.2**

Montos potenciales del ingreso básico		
Concepto / porcentaje	100%	50%
Línea de bienestar urbana	\$2,946.52	\$1,473.26
Línea de bienestar rural	\$1,902.26	\$951.13
Línea de bienestar mínimo urbana	\$1,472.75	\$736.37
Línea de bienestar mínimo rural	\$1,042.60	\$521.30

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2018.

**Escenario 1.1**

El primer escenario que se analiza es un ingreso básico universal completo, es decir, que dota a toda la población de una transferencia mensual equivalente a la línea de bienestar mínimo urbana y rural (\$1,472.75 y \$1,042.60, respectivamente). Como se puede ver en la tabla 4.3 emprender una política social de este tipo, se tendría que disponer de 178.3 mil millones de pesos mensuales, de los cuales 29.9 mil millones de pesos son destinados a la población rural y 148.5 mil millones de pesos a la población urbana. En términos anuales, el costo bruto total de este escenario sería de 2.14



billones de pesos. Esto equivale a alrededor del 9.4% del PIB<sup>6</sup> y al 40% del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2018<sup>7</sup>.

De acuerdo con una simulación realizada de los efectos en la medición de la pobreza que mide CONEVAL, se encontró que este escenario reduce diversos indicadores de la pobreza multidimensional de la siguiente manera<sup>8</sup>:

- Pobreza multidimensional pasaría de 53.4 millones a 25.8 millones de personas, es decir, pasar del 43.6% al 21.1% de la población en situación de pobreza, de los cuales:
  - Pobreza moderada pasaría de 44 millones a 25.4 millones de personas, es decir, pasar del 35.9% al 20.4% de la población en situación de pobreza moderada.
  - Pobreza extrema pasaría de 9.4 millones a 811 mil personas, esto es, pasar del 7.6% a 0.6% de la población en situación de pobreza extrema.

Estos resultados son altamente significativos porque todos reciben transferencia y se usa la línea de bienestar mínimo, dicha cantidad es cercana al ingreso necesario para comprar la canasta básica e igual al monto necesario para comprar la canasta alimentaria, determinantes en la medición de pobreza.

**Tabla 4.3**

Escenario 1.1	Ingreso Básico Universal equivalente a la línea de bienestar mínimo	
	Mensual	Anual
Costo bruto rural	\$29,909,874,580.14	\$358,918,494,961.63
Costo bruto urbano	\$148,469,683,152.99	\$1,781,636,197,835.82
Costo bruto total	\$178,379,557,733.12	\$2,140,554,692,797.44

### Escenario 2.1

El segundo escenario que se estudia es el ingreso básico para la población de entre 0 y 54 años, equivalente a línea de bienestar mínimo. Recientemente, se han propuesto

<sup>6</sup> Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, e Producto Interno Bruto (PIB) de 2017 a precios corrientes es igual 22.719 billones de pesos.

<sup>7</sup> El Presupuesto de Egresos de la Federación de 2018 es \$5,279,667,000,000, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda.

<sup>8</sup> Esta simulación solo incluye los montos del ingreso básico como una transferencia de gobierno y los resta con las otras transferencias del gobierno. De tal forma que se reduce peso por peso el ingreso básico respecto a los otros beneficios para que el neto corresponde al máximo de transferencias de gobierno dada la reducción. Para más información, ver el do file, en el apartado del cálculo del ingreso corriente.

este tipo de esquemas como alternativa menos costosa para dotar de un ingreso básico a la población con mayor potencial productivo (ver OCDE 2017a). Un programa con estas características excluye a los adultos mayores, los cuales, al menos en México, reciben una pensión garantizada. De incurrir en esta política, le costaría al erario alrededor de 1.84 billones de pesos (ver tabla 4.4), equivalente al 86% del escenario 1.1 y al 8.1% del PIB. Asimismo, el costo incurrido representaría el 35% del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018.

De acuerdo con la simulación efectuada de los efectos sobre la medición de la pobreza que mide por CONEVAL, se encontró que este escenario reduce diversos indicadores de la pobreza multidimensional de la siguiente manera<sup>9</sup>:

- Pobreza multidimensional pasaría de 53.4 millones a 28.14 millones de personas, es decir, pasar del 43.6% al 22.9% de la población en situación de pobreza, de los cuales:
  - Pobreza moderada pasaría de 44 millones a 26.8 millones de personas, es decir, pasar del 35.9% al 21.9% de la población en situación de pobreza moderada.
  - Pobreza extrema pasaría de 9.4 millones a 1.3 millones de personas, esto es, pasar del 7.6% a 1.1% de la población en situación de pobreza extrema.

De igual manera, estos resultados reflejan el uso de la línea de bienestar mínimo, dicha cantidad es cercana al ingreso necesario para comprar la canasta básica e igual al monto necesario para comprar la canasta alimentaria, determinantes en la medición de pobreza. Se puede observar que los índices de pobreza bajo este y el escenario anterior no distan mucho de sí mismos. Esto podría reflejar que la población de 55 años o más no tiene un peso muy grande en la definición de pobreza cuando se implementa un ingreso básico.

**Tabla 4.4**

Escenario 2.1	Ingreso Básico para población entre 0 y 54 años equivalente a la línea de bienestar mínimo	
	Mensual	Anual
Costo bruto rural	\$25,361,915,627.06	\$304,342,987,524.71
Costo bruto urbano	\$127,659,170,792.44	\$1,531,910,049,509.27
Costo bruto total	\$153,021,086,419.50	\$1,836,253,037,033.99

### Escenario 3.1

<sup>9</sup> Esta simulación solo incluye los montos del ingreso básico como una transferencia de gobierno y los resta con las otras transferencias del gobierno. De tal forma que se reduce peso por peso el ingreso básico respecto a los otros beneficios para que el neto corresponde al máximo de transferencias de gobierno dada la reducción. Para más información, ver el do file, en el apartado del cálculo del ingreso corriente.

---

El tercer escenario que se investiga es el de un ingreso básico por grupos de edad, esto es, una transferencia equivalente al 100% de la línea de bienestar mínimo para las personas de 20 años en adelante y al 50% de la misma para los individuos de entre 0 y 19 años. Este tipo de programa ha sido propuesto como una de las múltiples modalidades del ingreso básico universal. Este escenario, da un trato distinto a los menores de edad<sup>10</sup>, el cual frecuentemente se justifica por la dependencia que guardan respecto a sus padres y por razones de economías de escala en el hogar. De igual forma, existen otras variantes de este escenario, tal como las propuestas de ingresos diferenciados para adultos, solteros y parejas, típicamente con una menor cantidad por persona para las parejas en comparación con los solteros.

Las transferencias que recibirían los mayores de 20 años, de localidades urbanas y rurales, sería de \$1,472.75 y \$736.37 pesos mensuales, respectivamente. Por otro lado, los individuos de entre 0 y 19 años, de localidades urbanas y rurales, percibirían \$1,042.60 y \$521.30 pesos mensuales, mensuales. El costo bruto mensual de esta política rondaría los 146.9 mil millones de pesos, monto menor al escenario 2.1, y un costo bruto anual de 1.76 billones de pesos ver tabla 4.5. Esta última cifra equivale al 7.7% del PIB y al 33% del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2018.

De acuerdo con la simulación realizada de los efectos sobre la medición de la pobreza que mide por CONEVAL, se encontró que este escenario reduce diversos indicadores de la pobreza multidimensional de la siguiente manera<sup>11</sup>:

- Pobreza multidimensional pasaría de 53.4 millones a 32.8 millones de personas, es decir, pasar del 43.6% al 26.7% de la población en situación de pobreza, de los cuales:
  - Pobreza moderada pasaría de 44 millones a 31 millones de personas, es decir, pasar del 35.9% al 25.2% de la población en situación de pobreza moderada.
  - Pobreza extrema pasaría de 9.4 millones a 1.9 millones de personas, esto es, pasar del 7.6% a 1.5% de la población en situación de pobreza extrema.

De nuevo, estos resultados son altamente significativos porque todos reciben transferencia y se usa la línea de bienestar mínimo, dicha cantidad es cercana al ingreso necesario para comprar la canasta básica e igual al monto necesario para comprar la canasta alimentaria, determinantes en la medición de pobreza.

---

<sup>10</sup> Se asume que los menores de edad son aquellos entre 0 y 19 años, debido a la construcción de la base de datos de población utilizada.

<sup>11</sup> Esta simulación solo incluye los montos del ingreso básico como una transferencia de gobierno y los resta con las otras transferencias del gobierno. De tal forma que se reduce peso por peso el ingreso básico respecto a los otros beneficios para que el neto corresponde al máximo de transferencias de gobierno dada la reducción. Para más información, ver el do file, en el apartado del cálculo del ingreso corriente.

Cabe destacar que, a pesar de que todos reciben el ingreso básico, los índices de pobreza aumentan respecto al escenario anterior. Esto se puede explicar porque las transferencias para los más jóvenes equivalen al 50% de la que se dota a los mayores de 19 años. Esto refleja la reducción del efecto que tienen las transferencias a los hijos sobre los hogares. Es decir, que la reducción en el ingreso básico para menores de edad, castigan más a lo hogares que un programa donde se excluya a los adultos mayores, tal como en el escenario anterior.

**Tabla 4.5**

Escenario 3.1	Ingreso Básico por grupos de edad (100% para la población de 20 años en adelante y 50% para la población entre 0 y 19 años equivalente a la línea de bienestar mínimo)	
	Mensual	Anual
Costo bruto rural (adultos)	\$17,916,433,836.95	\$214,997,206,043.35
Costo bruto urbano (adultos)	\$97,614,091,123.17	\$1,171,369,093,478.06
Costo bruto rural (0 a 20 años)	\$5,996,720,371.59	\$71,960,644,459.14
Costo bruto urbano (0 a 20 años)	\$25,427,796,014.91	\$305,133,552,178.88
Costo bruto total	\$146,955,041,346.62	\$1,763,460,496,159.43

### Escenario 1.2

El cuarto escenario que se analiza es un ingreso básico universal completo, es decir, que dota a toda la población de una transferencia mensual equivalente a la línea de bienestar urbana y rural (\$2,946.52 y \$1,902.26, respectivamente). Como se puede ver en la tabla 4.6 emprender una política social de este tipo, se tendría que disponer de 351.6 mil millones de pesos mensuales, de los cuales 54.6 mil millones de pesos son destinados a la población rural y 297 mil millones de pesos a la población urbana. En términos anuales, el costo bruto total de este escenario sería de 4.22 billones de pesos. Esto equivale al 18.6% del PIB y al 80% del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2018.

De acuerdo con la misma simulación realizada de los efectos en la medición de la pobreza que mide CONEVAL, se encontró que este escenario reduce diversos indicadores de la pobreza multidimensional de la siguiente manera<sup>12</sup>:

<sup>12</sup> Esta simulación solo incluye los montos del ingreso básico como una transferencia de gobierno y los resta con las otras transferencias del gobierno. De tal forma que se reduce peso por peso el ingreso básico respecto a los otros beneficios para que el neto corresponde al máximo de transferencias de gobierno dada la reducción. Para más información, ver el do file, en el apartado del cálculo del ingreso corriente.

- Pobreza multidimensional pasaría de 53.4 millones a 4.8 millones de personas, es decir, pasar del 43.6% al 3.9% de la población en situación de pobreza, de los cuales:
  - Pobreza moderada pasaría de 44 millones a 4.7 millones de personas, es decir, pasar del 35.9% al 3.85% de la población en situación de pobreza moderada.
  - Pobreza extrema pasaría de 9.4 millones a 75 mil personas, esto es, pasar del 7.6% a 0.06% de la población en situación de pobreza extrema.

Estos resultados son altamente significativos porque todos reciben transferencia y se usa la línea de bienestar, dicha cantidad igual al ingreso necesario para comprar la canasta básica y mayor al monto necesario para comprar la canasta alimentaria, determinantes en la medición de pobreza. En este sentido, no sorprende que se reduzca prácticamente la pobreza extrema.

**Tabla 4.6**

Escenario 1.2	Ingreso Básico Universal equivalente a la línea de bienestar	
	Mensual	Anual
Costo bruto rural	\$54,571,312,707.50	\$654,855,752,490.03
Costo bruto urbano	\$297,042,161,530.05	\$3,564,505,938,360.59
Costo bruto total	\$351,613,474,237.55	\$4,219,361,690,850.62

### Escenario 2.2

El quinto escenario previsto en este documento de trabajo es el ingreso básico para individuos de entre 0 y 54 años con una transferencia igual a la línea de bienestar, tanto para el ámbito rural como el urbano. Este escenario contempla el segundo costo más alto de todos los escenarios analizados, ya que dota del ingreso necesario para pagar la canasta básica.

El costo bruto anual de este escenario sería de aproximadamente de 3.62 billones de pesos, mientras que la política requeriría de un desembolso de recursos igual a 301.7 mil millones de pesos mensuales (ver tabla 4.7). El costo bruto anual equivale al 16% del PIB y al 69% del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2018. De acuerdo con la simulación efectuada de los efectos sobre la medición de la pobreza que mide por CONEVAL, se encontró que este escenario reduce diversos indicadores de la pobreza multidimensional de la siguiente manera<sup>13</sup>:

<sup>13</sup> Esta simulación solo incluye los montos del ingreso básico como una transferencia de gobierno y los resta con las otras transferencias del gobierno. De tal forma que se reduce peso por peso el ingreso básico respecto a los otros beneficios para que el neto corresponde

- Pobreza multidimensional pasaría de 53.4 millones a 9.7 millones de personas, es decir, pasar del 43.6% al 8% de la población en situación de pobreza, de los cuales:
  - Pobreza moderada pasaría de 44 millones a 9.2 millones de personas, es decir, pasar del 35.9% al 7.4% de la población en situación de pobreza moderada.
  - Pobreza extrema pasaría de 9.4 millones a 605 mil personas, esto es, pasar del 7.6% a 0.5% de la población en situación de pobreza extrema.

De igual manera, estos resultados reflejan el uso de la línea de bienestar, dicha cantidad igual al ingreso necesario para comprar la canasta básica y mayor al monto necesario para comprar la canasta alimentaria, determinantes en la medición de pobreza. Se puede observar que los índices de pobreza moderada bajo este escenario son el doble que los del anterior. En cuanto a la pobreza extrema, este escenario general el 75% de los pobres extremos en el escenario anterior.

**Tabla 4.7**

Escenario 2.2	Ingreso Básico para población entre 0 y 54 años equivalente a la línea de bienestar	
	Mensual	Anual
Costo bruto rural	\$46,273,448,082.75	\$555,281,376,993.03
Costo bruto urbano	\$255,406,728,336.90	\$3,064,880,740,042.80
Costo bruto total	\$301,680,176,419.65	\$3,620,162,117,035.83

### Escenario 3.2

Finalmente, el sexto escenario estudiado es el ingreso básico universal con montos diferenciados para menores y mayores de edad, equivalentes a la línea de bienestar del CONEVAL. Este ingreso básico universal se considera como “completo”, ya que es suficiente para costear la canasta básica. La diferencia entre este ingreso básico y el del escenario 1.2 es que se dota de un ingreso menor a las personas entre 0 y 19 años. Esta opción es la versión completa del visto en el escenario 3.1. El costo bruto anual es de 3.48 billones de pesos (ver tabla 4.8), la mitad del costo bruto total del escenario 3.1, menor en 143 millones de pesos que el escenario 2.2 y equivalente al 15.3% del PIB. Asimismo, esta cifra equivale al 66% del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2018, por lo que financiarlo, al igual que las otras opciones resulta un reto de finanzas públicas significativo.

---

al máximo de transferencias de gobierno dada la reducción. Para más información, ver el do file, en el apartado del cálculo del ingreso corriente.

De acuerdo con la simulación realizada de los efectos sobre la medición de la pobreza que mide por CONEVAL, se encontró que este escenario reduce diversos indicadores de la pobreza multidimensional de la siguiente manera<sup>14</sup>:

- Pobreza multidimensional pasaría de 53.4 millones a 11.8 millones de personas, es decir, pasar del 43.6% al 9.6% de la población en situación de pobreza, de los cuales:
  - Pobreza moderada pasaría de 44 millones a 11.6 millones de personas, es decir, pasar del 35.9% al 9.5% de la población en situación de pobreza moderada.
  - Pobreza extrema pasaría de 9.4 millones a 133 mil personas, esto es, pasar del 7.6% a 0.1% de la población en situación de pobreza extrema.

De nuevo, estos resultados son altamente significativos porque todos reciben transferencia y se usa la línea de bienestar, dicha cantidad es igual al ingreso necesario para comprar la canasta básica y mayor al monto necesario para comprar la canasta alimentaria, determinantes en la medición de pobreza.

Cabe destacar que, a pesar de que todos reciben el ingreso básico, los índices de pobreza aumentan respecto al escenario anterior. Esto se puede explicar porque las transferencias para los más jóvenes equivalen al 50% de la que se dota a los mayores de 19 años. Esto refleja la reducción del efecto que tienen las transferencias a los hijos sobre los hogares. Es decir, que la reducción en el ingreso básico para menores de edad, castigan más a lo hogares que un programa donde se excluya a los adultos mayores, tal como en el escenario anterior.

Sin embargo, vemos una reducción en la pobreza extrema altamente significativa, respecto al escenario anterior, pasando de 633 mil personas en el anterior, a 133 mil personas en el presente escenario.

**Tabla 4.8**

Escenario 3.2	Ingreso Básico por grupos de edad (100% para la población de 20 años en adelante y 50% para la población entre 0 y 19 años equivalente a línea de bienestar)	
	Mensual	Anual
Costo bruto rural (adultos)	\$32,688,980,721.06	\$392,267,768,652.67

<sup>14</sup> Esta simulación solo incluye los montos del ingreso básico como una transferencia de gobierno y los resta con las otras transferencias del gobierno. De tal forma que se reduce peso por peso el ingreso básico respecto a los otros beneficios para que el neto corresponde al máximo de transferencias de gobierno dada la reducción. Para más información, ver el do file, en el apartado del cálculo del ingreso corriente.

Costo bruto urbano (adultos)	\$195,295,766,834.37	\$2,343,549,202,012.45
Costo bruto rural (0 a 20 años)	\$10,941,165,993.22	\$131,293,991,918.68
Costo bruto urbano (0 a 20 años)	\$50,873,197,347.84	\$610,478,368,174.07
Costo bruto total	\$289,799,110,896.49	\$3,477,589,330,757.87

Si se quisiera sustituir el total de los programas sociales federales inventariados por CONEVAL, se podría ahorrar 910 mil millones de pesos<sup>15</sup>. Esta cifra apenas representa la mitad de los escenarios 2.1 y 3.1 y significativamente menos de la mitad de todo el resto de los escenarios. El esfuerzo presupuestal mínimo para financiar alguno de dichos escenarios equivale a poco más del 4% del PIB.

## V. Conclusiones y recomendaciones de política pública

El ingreso básico universal es una política social que ha ganado auge en las discusiones de política en materia de desarrollo social en todo el mundo. A pesar de ser una idea presente desde hace varias décadas, la evolución de la estructura del mercado laboral derivado de los cambios tecnológicos y la automatización ha reavivado el debate en el sector académico y en los círculos de hacedores de políticas públicas.

Los principales proponentes del ingreso básico universal coinciden que éste puede ser una herramienta eficaz para reducir significativamente la pobreza, disminuir la desigualdad, fomentar la creatividad y el emprendimiento de nuevos negocios, mejorar la salud, reducir e, incluso, incentivar el empleo. Adicionalmente, sus defensores sostienen que puede resolver diversos de los problemas añejos de los sistemas de seguridad social, tal como los errores de selección de beneficiarios, el clientelismo político, la duplicidad de programas sociales, entre otros. Además, afirman que su simplicidad hace del IBU un instrumento transparente para combatir la pobreza y la desigualdad.

Sin embargo, existen varias críticas u objeciones al ingreso básico universal. Sus detractores señalan que el IBU no es factible desde el punto de vista financiero, ya que los costos de implementarlo a niveles que reduzcan eficazmente la desigualdad, como aquí se mostró, son muy altos en comparación con la recaudación y el tamaño del presupuesto público. Además, los críticos del IBU aseguran que reduce los incentivos a trabajar de los más pobres, que en muchos casos no reduce la pobreza y que en muchos casos puede resultar más perjudicial para los individuos que reciben actualmente beneficios sociales (típicamente los más vulnerables). Finalmente, los escépticos de esta política social afirman que su factibilidad política es muy baja, principalmente en sociedades polarizadas.

En medio de este debate, se han realizado múltiples experimentos en diversos países del mundo, auspiciados tanto por gobiernos, como por empresas y organismos no

<sup>15</sup> Ver información del inventario de programas sociales del CONEVAL.



---

gubernamentales. Adicionalmente, se han puesto en marcha políticas públicas similares al IBU tal como el caso del dividendo del Fondo Permanente de Alaska y las transferencias no condicionadas en Irán. Ambos de los últimos dos ejemplos son únicos, en el sentido de que financian las transferencias con ganancias provenientes de recursos minerales (en su mayoría petróleo). Además, los montos de estos programas en operación distan mucho de las líneas de bienestar de cada país.

Por otro lado, los experimentos realizados en el mundo indican que los efectos sobre el mercado laboral son mínimos, por lo menos en el corto plazo, y que en algunos casos incrementan la oferta laboral (ver el caso de Alaska). No obstante, hay un consenso que es necesario contar con resultados de largo plazo y de equilibrio general para concluir contundentemente los efectos del IBU sobre la oferta laboral.

Adicionalmente, los diversos organismos internacionales coinciden en que el ingreso básico universal, o alguna de sus variantes, puede ser una herramienta útil para el combate a la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, coinciden en que, para determinar la conveniencia de implementarlo, es necesario tomar en cuenta las condiciones de los sistemas de protección social y de la capacidad de los sistemas fiscales de cada país. El principal reto observado por los organismos internacionales es el relativo al financiamiento, por lo que algunos sugieren rediseñar el sistema de seguridad social rumbo a la universalidad progresiva, tendiendo paulatinamente hacia el ingreso básico universal.

Además, las estimaciones presentadas sobre los costos brutos anuales del ingreso básico universal muestran que los costos que generaría una gama de opciones de IBU se ubican entre 1.8 y 4.2 billones de pesos. Las cifras anteriores demuestran que, al menos en el caso de México, un IBU con las características presentadas (para toda la población, para la población entre 0 y 54 años y para toda la población en dos grupos de edad), es poco factible desde un punto de vista de finanzas públicas.

Finalmente, el ejercicio numérico realizado para simular el impacto de los diferentes escenarios de IBU presentados en los indicadores de pobreza que calcula el CONEVAL, indican que las transferencias no condicionadas tienen el potencial de reducir la pobreza significativamente.

### **Recomendaciones de política pública**

Con base en el análisis llevado a cabo, se presentan las siguientes recomendaciones de política pública:

- Expandir el análisis, de manera exhaustiva, sobre de las implicaciones financieras y distributivas del ingreso básico universal en México. Es necesario hacer un estudio que incluya los efectos de largo plazo, tal como los cambios en el comportamiento de los agentes económicos, el impacto en la recaudación de impuestos, los efectos sobre el bienestar de los individuos que reciben beneficios sociales actualmente ante una sustitución por un IBU, entre otros parámetros.

- Explorar la viabilidad de vincular los retornos a las actividades mineras, incluidos los hidrocarburos, para financiar un fondo soberano dedicado a financiar un IBU. Este fondo podría transitar desde la dotación de transferencias no condicionadas reducidas hacia un programa de ingreso básico parcial, tal como en el caso de Alaska. En este sentido, se puede explorar la posibilidad de crear una sub partida en el Fondo Mexicano del Petróleo destinado a dicho fin.
- Explorar la posibilidad de destinar recursos asignados a subsidios generalizados, tal como subsidios a los energéticos, para financiar algún tipo de transferencias no condicionadas, siempre y cuando el análisis costo-beneficio de hacerlo justifique dicha acción.

### **Bibliografía**

- Birnbaum, S. (2017, December 11). Basic Income. Consultado: 28, febrero, 2018, disponible en:  
<http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-116>
- Blackburn, R. (1999). The New Collectivism: Pension Reform, Grey Capitalism and Complex Socialism. *New Left Review*, 233. In Noguera, J.A. (2001). La Renta Básica y el principio contributivo [Basic Income and the Contributory Principle] In D. Raventós. La Renta Básica. Editorial Ariel, Barcelona.
- Buchanan, J. M., & Congleton R. D. (1998). *Politics by principle, not interest: Towards nondiscriminatory democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cantú, Ricardo (2017). Ingreso básico en México: ¿A quién beneficiaría y cuánto costaría? *Estudios Macroeconómicos y del Desarrollo*. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. Disponible en:  
<https://www.scribd.com/document/366686667/Ingreso-basico-en-Mexico-A-quien-beneficiaria-y-cuanto-costaria>
- Century. *Politics & Society*, 32(1), 7–39.
- Clark, C.M.A. (2005). The Economics of Poverty in the United States of America. *Oikonomia: The Journal of Ethics and Social Sciences*, 4 (3), 6– 19.
- Crocker, G. (2015). “Keynes, Piketty, and Basic Income.” *Basic Income Studies*, 10(1): 91-113.
- Diario Oficial de la Federación (2018). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018. Consultado en:  
[http://www.bing.com/cr?IG=C15A01F957A245EB9027923E7B7D61F5&CID=2189BBFA20CA6CDF02D4B01B21656D6E&rd=1&h=1TIYSyRkH7U9yd4YdkVehzABZ0sLfpJfLg3BH7vqLdE&v=1&r=http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2018\\_291117.pdf&p=DevEx.LB.1,5489.1](http://www.bing.com/cr?IG=C15A01F957A245EB9027923E7B7D61F5&CID=2189BBFA20CA6CDF02D4B01B21656D6E&rd=1&h=1TIYSyRkH7U9yd4YdkVehzABZ0sLfpJfLg3BH7vqLdE&v=1&r=http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2018_291117.pdf&p=DevEx.LB.1,5489.1)
- Forget, E. (2011). The town with no poverty: The health effects of a Canadian guaranteed Annual income field experiment. *Canadian Public Policy*, 37(3), 283–305.

- 
- Friedman, M. (1962). *The Alleviation of Poverty*. In *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press, Chicago.
- Friedman, M. (1968). *The Case for a Negative Income Tax: A View from the Right*. In J.H. Bunzel (ed.) *Issues in American Public Policy*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ, pp. 111–120.
- Gilroy, B. Heimann, A. and Schopf, M. (2013). “Basic Income and Labour Supply: The German Case.” *Basic Income Studies*, 8(1): 43–70. In Martinelli (2017)
- Goodin R.E. (1992). *Towards a minimally presumptuous social welfare policy*. In P. Van Parijs (ed.) *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*. Verso, London.
- Jones, Damon & Elena Marinescu, Ioana. (2018). *The Labor Market Impacts of Universal and Permanent Cash Transfers: Evidence from the Alaska Permanent Fund*. National Bureau of Economic Research.
- Jordan, B. (1994). *Efficiency, Justice and the Obligations of Citizenship* in J. Ferris and R. Page (eds) *Social Policy in Transition: Anglo-German Perspectives in the New European Community*. Avebury (Ashgate), Aldershot.
- Martinelli, L. (2017). *The Fiscal and Distributional Implications of Alternative Universal Basic Income Schemes in the UK*. IPR Working Paper, Institute for Policy Research, University of Bath.
- Meade, James E. (1989). *Agathotopia: The Economics of Partnership*. Aberdeen: Aberdeen University Press.
- Murray, C. (2006). *In Our Hands: A Plan to Replace the Welfare State*. AEI Press, Washington, DC.
- Noguera, J.A. (2001). *La Renta Básica y el principio contributivo [Basic Income and the Contributory Principle]* In D. Raventós *La Renta Básica*. Editorial Ariel, Barcelona.
- Nooteboom, B. (1987). *Basic Income as a Basis for Small Business*. *International Small Business Journal*, 5 (3), 10– 18.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2017), “Basic income as a policy option: Can it add up?” *Policy Brief on the Future of Work*, OECD Publishing, Paris.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2016). *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis*. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 189. Paris, OECD.
- Phelps, E. (2001). *Subsidizing Wages*. In J. Cohen and J. Rogers (eds) *What’s Wrong with a Free Lunch?* Beacon Press, Boston, pp. 51–59.
- Simon, H.A. (2001). *UBI and the Flat Tax*. In P. Van Parijs. *What’s Wrong with a Free Lunch?* Beacon Press, Boston.
- Tobin, J., Pechman, J.A., and Mieszkowski, P.M. (1967). *Is a Negative Income Tax Practical?* *The Yale Law Journal*, 77 (1), 1–27.
- Torry, M. (2016a). *An evaluation of a strictly revenue neutral Citizen’s Income scheme*. Euromod working paper EM 5/16. University of Essex.

- 
- Van Parijs, P. (2004). Basic income: A simple and powerful idea for the twenty-first
- Van Parijs, P. and Vanderborght, Y. (2017). *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Widerquist, K. (2005) A Failure to Communicate: What (If Anything) Can we Learn from the Negative Income Tax Experiments?
- Widerquist, K., Noguera, J. A., Vanderborght, Y., & De Wispelaere, J. (2013). Basic income: an anthology of contemporary research. Wiley-Blackwell
- Wispelaere, J. and Stirton, L. (2012). A Disarmingly Simple Idea? Practical Bottlenecks in Implementing a Universal Basic Income. *International Social Security Review* , 65 (2), 103– 121.
- Alaska Department of Revenue (2018) Permanent Fund Dividend Division. Disponible en: <https://pfd.alaska.gov>
- Ensor, Frailey, Jensen & Xu (2017). *A Budget Neutral Universal Basic Income*. The American Enterprise Institute. AEI Economics Working Paper 2017-03.
- Forget, E. (2011). The Town with no Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment. *Canadian Public Policy* . , 37, issue 3, p. 283-305. Disponible en: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:cpp:issued:v:37:y:2011:i:3:p:283-305>
- GiveDirectly (2018). Basic Income. Disponible en: <https://www.givedirectly.org/basic-income>
- Kela (Última vez modificado el 31 de mayo de 2018) Experimental study on a universal basic income. Disponible en <https://www.kela.fi/web/en/basic-income-objectives-and-implementation> )
- Office of Parliamentary Budget Officer (2018). Costing a National Guaranteed Basic Income using the Ontario Basic Income Model. Disponible en: [http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2018/Basic%20Income/Basic\\_Income\\_Costing\\_EN.pdf](http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2018/Basic%20Income/Basic_Income_Costing_EN.pdf)
- Painter, A. Thorold, J. y Cooke, J. (2018). Pathways to Universal Basic Income: The case for a Universal Basic Opportunity Fund. RSA Action and Research Centre
- Salehi-Isfahani, D. (Publicado el 21 de noviembre de 2017). From energy subsidies to universal basic income: lessons from Iran Disponible en: <https://theforum.erf.org/2017/11/19/energy-subsidies-universal-basic-income-lessons-iran/>
- Salehi-Isfahani, D. y Mostafavi-Dehzoeei, M. (2017). Cash transfers and labour supply: Evidence from a large-scale program in Iran. *The Economic Research Forum*. Working Paper No. 1090. Disponible en [https://link.springer.com/chapter/10.1057%2F9781137031655\\_2](https://link.springer.com/chapter/10.1057%2F9781137031655_2)