

DOCUMENTO DE ANÁLISIS DEL PERSONAL TÉCNICO DEL FMI

## **Distribución directa de los ingresos públicos provenientes de los recursos naturales: ¿Vale la pena considerarla?**

Sanjeev Gupta, Alex Segura-Ubiergo y Enrique Flores

DOCUMENTO DE ANÁLISIS DEL PERSONAL TÉCNICO DEL FMI

# **Distribución directa de los ingresos públicos provenientes de los recursos naturales: ¿Vale la pena considerarla?**

Sanjeev Gupta, Alex Segura-Ubiergo y Enrique Flores

## **Distribución directa de los ingresos públicos provenientes de los recursos naturales: ¿Vale la pena considerarla?**

Preparado por Sanjeev Gupta, Alex Segura-Ubiergo y Enrique Flores<sup>1</sup>

Junio de 2014

**DESCARGO DE RESPONSABILIDAD:** Los Documentos de Análisis del Personal Técnico del FMI representan las opiniones de los autores, y no necesariamente las opiniones del FMI ni sus políticas. Las opiniones aquí expresadas deben atribuirse a los autores y no al FMI, su Directorio Ejecutivo ni sus directivos. Los Documentos de Análisis del Personal Técnico se publican con el objeto de generar comentarios y fomentar el debate.

Números de clasificación JEL: H2, H11, H21, H53, Q32, Q33

recursos naturales; gestión de recursos naturales; redistribución directa; política fiscal; transferencias en efectivo

Palabras clave:

Direcciones de correo electrónico de los autores: [sgupta@imf.org](mailto:sgupta@imf.org); [aseguraubiergo@imf.org](mailto:aseguraubiergo@imf.org); [eflores@imf.org](mailto:eflores@imf.org)

<sup>1</sup> Los autores agradecen los comentarios de Ali Al-sadiq, Wafa Amr, Juliana Araujo, Steven Barnett, Serhan Cevik, Reda Cherif, Ben Clements, Era Dabla Norris, Thomas Dorsey, Richard Hughes, Dora Iakova, Karina Manasseh, Ali Mansoor, Koshy Mathai, Todd Mattina, Oscar Melhado, Cathy Pattillo, Robert Powell, Christoph Rosenberg, Ratna Sahay, Katsuko Shirono, Mauricio Soto, Nujin Suphaphiphat, Norbert Toé, Holger van Eden, Mauricio Villafuerte, Ha Vu, James Walsh, Rachel Wang, Susan Yang y Jiangyan Yu. Tafadzwa Mahlanguanise proporcionó una excelente asistencia de investigación.

## ÍNDICE

RESUMEN GENERAL	4
-----------------	---

INTRODUCCIÓN	6
--------------	---

ARGUMENTOS A FAVOR DE LA DISTRIBUCIÓN DIRECTA	6
---	---

### Boxes

1. ¿Qué magnitud podrían tener los mecanismos de distribución directa?
2. La economía conductista de los impuestos y los mecanismos de distribución directa
3. La distribución de dividendos en Alaska
4. ¿Abundancia o escasez en los países ricos en recursos naturales?

### REFERENCIAS

## RESUMEN GENERAL

Algunos académicos han sostenido que la distribución directa de los ingresos públicos provenientes de recursos naturales a la población ayudaría a los países ricos en esos recursos a librarse de la “maldición de los recursos naturales”. Este documento analiza si esta propuesta constituye una alternativa política viable para los países ricos en recursos naturales.

La primera prioridad para los responsables de la formulación de políticas en los países ricos en recursos naturales consiste en establecer los objetivos de política fiscal para promover la estabilidad macroeconómica y el desarrollo de las economías. En este sentido, el establecimiento de un marco fiscal adecuado que aporte información para tomar decisiones sobre cuánto ahorrar y cuánto invertir, cómo atenuar la volatilidad de los ingresos públicos y cómo abordar los problemas relacionados con el agotamiento de los recursos naturales debe preceder cualquier análisis sobre la distribución directa de los ingresos provenientes de recursos a la población.

La opción extrema de distribuir directamente todos los ingresos públicos provenientes de recursos naturales a la población es problemática: el Estado se quedaría sin recursos adecuados para llevar adelante sus actividades esenciales, como proporcionar bienes públicos básicos, y no hay garantías de que el mecanismo de redistribución no se vea afectado por prácticas de búsqueda de rentas. Esta opción reduciría drásticamente la capacidad de la política fiscal para controlar la volatilidad y hacer frente a las preocupaciones intergeneracionales. A esto hay que sumar el tema de las consecuencias adversas que las transferencias relativamente grandes de ingresos a los individuos tienen en los mercados laborales.

Sin embargo, podrían ser acertados los esquemas menos ambiciosos que buscan replicar el modelo de Alaska o desarrollar (o expandir) el sistema de transferencias en efectivo a la población. El modelo de Alaska es innovador, pero su escala es limitada y no elude a las instituciones estatales. Es necesario empezar en pequeña escala debido a las reservas que plantea la capacidad administrativa de un país típico rico en recursos naturales. El tamaño limitado del programa contribuiría a evitar problemas imprevistos en la fase de ejecución.

Del mismo modo, usar los ingresos públicos provenientes de recursos naturales para establecer o ampliar las redes de seguridad social y los sistemas de transferencias directas en efectivo a la

población parece ser un enfoque razonable. El sentido común sugiere que, en general, no es conveniente afectar ingresos públicos a un fin específico pues esto reduce la flexibilidad del presupuesto. No obstante, posiblemente sea acertado destinar una porción de los ingresos públicos provenientes de recursos naturales a programas específicos de transferencias en efectivo. Esta práctica permitiría que los programas tengan continuidad en el tiempo, obtengan el apoyo de la población y aumenten la rendición de cuentas de los gobiernos por la utilización de los recursos naturales.

## INTRODUCCIÓN

**Los recursos naturales suelen estar asociados con debilidad institucional y una gestión de gobierno deficiente. Una razón radica en que son pocos los países con una buena gestión de sus recursos naturales.** El argumento sostiene que la riqueza de recursos naturales distorsiona los incentivos, propicia la búsqueda de rentas y socava el principio democrático de rendición de cuentas. En consecuencia, algunos académicos han sostenido que no se puede confiar en que los gobiernos de países ricos en recursos naturales vayan a gastar los ingresos públicos provenientes de esos recursos de manera equitativa y acertada usando las instituciones y los sistemas existentes, aun cuando el sector privado esté extrayendo los recursos de manera eficiente y pagando todos los impuestos correspondientes. Esto ha motivado que se exhortara a la distribución directa a la población de los ingresos públicos provenientes de recursos naturales en lugar de que se canalicen a través del presupuesto. El objetivo de este documento de análisis es evaluar esta propuesta a la luz de la acotada experiencia histórica en las áreas de distribución directa y prácticas óptimas de política fiscal en países ricos en recursos naturales.

## ARGUMENTOS A FAVOR DE LA DISTRIBUCIÓN DIRECTA

**Si bien la riqueza de recursos naturales constituye una gran oportunidad para promover el desarrollo, el registro histórico de los países ricos en recursos naturales es relativamente precario.** Son pocos los ejemplos de países ricos en recursos naturales que han aprovechado esa riqueza para impulsar el desarrollo de sus economías e influir positivamente en el bienestar de sus poblaciones. Entre los ejemplos se incluyen Australia, Botsuana, Canadá, Chile y Noruega. Pero los académicos suelen centrarse en los ejemplos de fracasos<sup>2</sup>.

**La “maldición de los recursos naturales” es la causa que más a menudo se cita para explicar el desempeño económico deficiente de los países ricos en recursos naturales.** La principal regularidad empírica es la sorprendente relación inversa que existe entre una fuerte dependencia de los recursos naturales y el desempeño económico, en comparación con los países con escasos

---

<sup>2</sup> Frankel (2010) ofrece una encuesta de la “maldición de los recursos naturales”. Los pocos estudios de casos sobre historias exitosas incluyen el de Larsen (2003) sobre Noruega y el de Sarraf y Jiwanji (2001) sobre Botsuana.

recursos naturales. La hipótesis subyacente indica que los recursos naturales generan una dinámica inesperada que inhibe el proceso de crecimiento. Esta dinámica tiene una dimensión tanto política como económica.

**Se considera que la dimensión política constituye la causa dominante del precario desempeño en materia de crecimiento.** La asociación que existe entre los recursos naturales y las prácticas de búsqueda de rentas no permite que surjan regímenes políticos inclusivos e instituciones eficientes. La abundancia de recursos naturales permite que líderes autoritarios se mantengan en el poder, elimina la necesidad de tributación interna, y dificulta la aplicación de sistemas de frenos y contrapesos que propician la rendición de cuentas, la transparencia y el uso eficiente de los recursos<sup>3</sup>. Los pocos países que se han librado de la maldición de los recursos naturales son aquellos que cuentan con instituciones relativamente sólidas<sup>4</sup>.

**La dimensión económica suele estar vinculada con el fenómeno del “síndrome holandés”.**

Dado el auge de las exportaciones de recursos naturales, se produce un aumento de las entradas de capitales que revaloriza la moneda. La mano de obra y el capital se desplazan del sector de bienes transables al sector de los no transables, y los bienes de producción nacional pierden competitividad. Con el tiempo, los sectores de manufactura y agricultura se contraen y el crecimiento comienza a descender<sup>5</sup>. La mayoría de quienes proponen mecanismos de distribución directa consideran que el sector privado no tendrá un peor desempeño que el sector público en términos de ahorro durante los períodos de auge de los recursos naturales, lo que implica que los mecanismos de distribución directa no exacerbarían el síndrome holandés.

**En este contexto, se ha sugerido que es posible librarse de la maldición de los recursos naturales si los recursos se distribuyen directamente a la población.** El fundamento de estos

<sup>3</sup> La caracterización más dramática de esta posición corresponde a Pérez Alfonso, Ministro de Petróleo de Venezuela y Co-fundador de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). En 1975, describió al petróleo como el “excremento del demonio”, pues trae desechos, corrupción, consumo excesivo y endeudamiento. Los estudios sobre la dimensión política incluyen los de Collier y Venables (2009), Leite y Weidmann (1999) e Isham *et al.* (2005).

<sup>4</sup> Mehlum, Moene y Torvik (2006) sostienen que la razón principal de las experiencias divergentes de los países ricos en recursos naturales radica en la calidad de las instituciones.

<sup>5</sup> La fundamentación analítica del argumento se presenta en Corden y Neary (1982). Los estudios empíricos incluyen los de Gelb y asociados (1988), Spatafora y Warner (1995), y Arezki e Ismail (2010). Cherif (2013) sostiene que los países menos avanzados son más vulnerables al síndrome holandés.



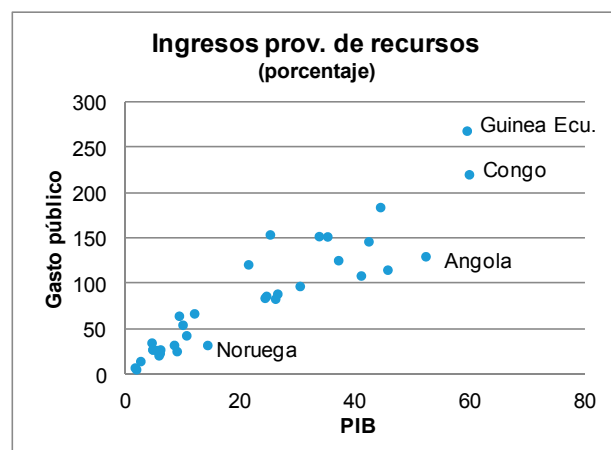
mecanismos se basa esencialmente en consideraciones de índole política y conductual, con el objetivo de cortar el vínculo entre la abundancia de recursos naturales y las prácticas de búsqueda de rentas<sup>6</sup>. Si los mecanismos de distribución directa se aplicaran a la totalidad de los ingresos públicos provenientes de los recursos naturales, el tamaño de los recursos distribuidos directamente podría ser grande, lo que traería aparejadas consecuencias significativas para el presupuesto y la economía (recuadro 1).

### Recuadro 1. ¿Qué magnitud podrían tener los mecanismos de distribución directa?

**El tamaño potencial de la distribución mediante un mecanismo de distribución directa puede ser grande.** Los ingresos públicos provenientes de recursos naturales promediaron 15% del PIB en una muestra de 34 países ricos en esos recursos durante el período 1992-2009 (Crivelli y Gupta, 2014), con una mediana cercana a 10% del PIB. Más aún, mediante diferentes fuentes y metodologías, los Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial estiman que los ingresos públicos provenientes de recursos naturales promedian 21% del PIB en los países ricos en recursos naturales.

#### **El impacto distributivo de los mecanismos de distribución directa puede ser significativo.**

Incluso cuando los ingresos públicos provenientes de recursos naturales en relación con el PIB son relativamente bajos —como sucede en Ghana, donde ascienden a alrededor de 5% del PIB— el potencial para elevar los ingresos de los más pobres es considerable. La proporción del ingreso nacional que le corresponde al decil inferior en Ghana representa el 2%, de modo que un mecanismo de distribución directa universal elevaría el ingreso de este grupo en alrededor del 25%. No obstante, esta transferencia debería sopesarse en relación con los costos que surgen al reducirse la prestación de servicios públicos, lo que podría tener consecuencias importantes para la distribución del ingreso.



**El impacto potencial de los mecanismos de distribución directa en el financiamiento del Estado podría ser importante.** Habida cuenta de que los ingresos públicos provenientes de recursos naturales promedian alrededor del 84% del gasto público en los países ricos en recursos, hay un riesgo importante de que las operaciones básicas del Estado no cuenten con el financiamiento necesario si este no puede recuperar a través de los impuestos una

<sup>6</sup> Los mecanismos de distribución directa procuran reducir la discrecionalidad en el uso de los ingresos públicos provenientes de recursos naturales con el objetivo de reducir la corrupción y la búsqueda de rentas. Quienes proponen estos mecanismos son Sala-i-Martin y Subramanian (2003), Gillies (2010) y Rodríguez, Morales y Monaldi (2012).

porción significativa del importe distribuido. Incluso si tan solo se perdiera el 10% del importe distribuido, el esfuerzo que se necesita en términos de ingreso para compensar dicha pérdida sería significativo: aproximadamente una tercera parte de los países necesitaría aumentar los ingresos públicos provenientes de impuestos no relacionados con recursos naturales en más de un 25%.

***Incluso las pérdidas moderadas de ingresos públicos podrían tener un impacto significativo en la provisión de servicios básicos.*** Una pérdida del 10% de los ingresos provenientes de recursos naturales sería equivalente al gasto en salud pública en más del 40% de los países de nuestra muestra. También sería equivalente a la mitad del gasto público en educación. Estas cifras ponen de manifiesto que incluso una pérdida moderada podría tener consecuencias presupuestarias potencialmente significativas.

**Los partidarios de la distribución directa esgrimen dos argumentos amplios.** En primer lugar, sostienen que con la distribución directa, el Estado dejará de percibir ingresos extraordinarios y no procurará hacer mucho demasiado pronto. Ello evitaría que los gobiernos se extralimiten en su administración y sean vulnerables a quienes buscan rentas (Karl, 1997; Ross, 2001). En segundo lugar, los mecanismos de distribución directa podrían generar incentivos para aumentar la rendición de cuentas. Los ciudadanos vigilarían con mayor atención la gestión de los recursos naturales del Estado puesto que sus "dividendos" estarían en juego (Recuadro 2). Por otra parte, al verse privado de ingresos considerables provenientes de los recursos naturales, el Estado tendrá que depender de la tributación de los ciudadanos para cubrir el costo de los servicios públicos. Y si los ingresos provenientes de recursos naturales fueran transferidos a la población y luego gravados, ello haría más conscientes a los ciudadanos de sus derechos como contribuyentes, y los conduciría a exigir una mayor rendición de cuentas de los programas de gasto público (Devarajan *et al.*, 2011; Sala-i-Martin y Subramanian, 2003; Birdsall y Subramanian, 2004). De esta forma, la distribución directa contribuiría a promover el desarrollo de instituciones políticas y económicas. En favor de este argumento se ha comprobado que en los países con instituciones más democráticas los ingresos fiscales representan una gran proporción de los ingresos públicos totales (en especial, los impuestos directos) (Ross, 2004; Mahon, 2005).

## Recuadro 2. La economía conductista de los impuestos y los mecanismos de distribución directa

**Los mecanismos de distribución directa buscan mejorar la rendición de cuentas al obligar al gobierno a financiarse a través de los impuestos.** El fundamento teórico de este argumento sostiene que la transferencia de recursos al público y su recuperación posterior a través de impuestos puede originar un cambio en la conducta del público. Este “efecto de certidumbre” se deriva de estudios conductistas, que subrayan las tres consideraciones siguientes:

- **Dependencia de la referencia.** Los economistas conductistas han hallado que, al evaluar los resultados, existe lo que se denomina dependencia de la referencia, es decir, que las elecciones de las personas no dependen solamente del resultado sustancial de la elección, sino que también están relacionadas con un punto de referencia con el cual el resultado puede compararse. En el contexto de la remuneración de los seres humanos, Kahneman y Thaler (1991) sostienen que las personas se adaptan con rapidez a su flujo de ingresos y lo perciben como neutral (ni bueno ni malo), en tanto que el pago de gratificaciones —con el mismo valor de remuneración— da origen a un mayor nivel de satisfacción. La razón es que las personas prestan atención a las variaciones en sus ingresos, no solo al nivel de estos.
- **Aversión a las pérdidas.** Tversky y Kahneman (1991) sostienen que la evaluación que hace el destinatario de las variaciones al ingreso es asimétrica, ya que las pérdidas causan más malestar que las ganancias. Ello sugeriría que los ciudadanos vigilan un dividendo que es recuperado más atentamente que las rentas provenientes de recursos que no perciben como parte de su flujo de ingresos en primer lugar.
- **Presentación.** La conducta individual puede modificarse por las maneras en que se presentan las opciones. Madrian y Shea (2001) informan que la inscripción automática a los planes 401(k) genera una participación del 100% pero que desciende aproximadamente a la mitad cuando se debe llevar a cabo una acción, la cual no se refleja necesariamente en los costos de transacción. Así, los mecanismos de distribución directa podrían desplazar el punto de referencia presentando una ganancia percibida como una pérdida percibida, lo que conduciría a un seguimiento más riguroso del uso de los recursos.

**La bibliografía difiere ampliamente al definir el concepto de distribución directa.** Hjort (2006) sostiene que los mecanismos de distribución directa son aquellos que transfieren una porción de los ingresos públicos del país provenientes de recursos naturales directamente a los ciudadanos, y reducen así el poder discrecional del Estado. Sin embargo, el caso de Alaska analizado en el Recuadro 3 —que distribuye solamente las ganancias de inversión realizadas en lugar del capital— suele citarse como el ejemplo por excelencia. A nuestro entender, los mecanismos de distribución

directa son aquellos que trasladan una porción de los ingresos provenientes de los recursos naturales a los ciudadanos para reducir el poder discrecional del Estado sobre dichos recursos y para fomentar la rendición de cuentas<sup>7</sup>. También existen mecanismos que distribuyen efectivo a la población —o al menos a un segmento de la población— pero no buscan reducir el poder discrecional del Estado. Tal es el caso de *Misiones* en Venezuela; se trata de programas sociales financiados con ingresos provenientes del petróleo que son de naturaleza extra presupuestaria y que mantienen el poder discrecional en manos del ejecutivo<sup>8</sup>. Los programas de transferencia de efectivo condicionales —como los que se ofrecen en México (*Oportunidades*) y en Brasil (*Bolsa Familia*)— no constituyen mecanismos de distribución directa pues no están financiados con ingresos provenientes de recursos destinados para ello y forman parte del proceso presupuestario ordinario, lo que representa una decisión política, ya que los recursos no se transfieren al sector privado sin poder discrecional de los líderes políticos.

**De manera similar, la bibliografía presenta diversas variantes respecto de la cantidad de ingresos provenientes de los recursos que los mecanismos de distribución directa deberían distribuir.** En este sentido, cabe formular tres preguntas pertinentes (Rodríguez, Morales y Monaldi, 2012).

**¿Cuánto?** La variante más extrema sostiene que todo el flujo de ingresos públicos provenientes de recursos naturales debe distribuirse a la población. Esto ha sido propuesto para Nigeria (Sala-i-Martin y Subramanian, 2003), y analizado en el marco de la iniciativa Del petróleo al efectivo (Moss, 2011). Las variantes alternativas proponen devolver una porción de los ingresos provenientes de los recursos naturales a la población, o una porción de los ingresos generados por la inversión en un fondo de recursos naturales, como es el caso de Alaska. Algunas de estas variantes hacen referencia a las consecuencias técnicas, políticas o económicas de los mecanismos de distribución directa, tales como el debilitamiento de los incentivos laborales, o el impacto sobre el ahorro en general y la estabilización macroeconómica<sup>9</sup>. Así, por ejemplo, Birdsall y Subramanian (2004) proponen distribuir

<sup>7</sup> Creemos que juzgar el objetivo de una política supone una evaluación subjetiva.

<sup>8</sup> Isakova, Plekhanov y Zettelmeyer (2012) describen el Fondo para Desarrollo Humano de Mongolia, que utiliza los ingresos provenientes de los recursos para financiar subsidios en efectivo para todos los ciudadanos, así como jubilaciones, atención de salud, educación y vivienda. Los ingresos y gastos se aprueban anualmente como parte del proceso presupuestario, de modo que no pretende reducir el poder discrecional político.

<sup>9</sup> Sala-i-Martin y Subramanian (2003) sostienen que el sector privado no responde mejor o peor en términos del comportamiento de ahorro, en tanto Sandbu (2006) argumenta que los problemas del ahorro y la estabilización podrían resolverse mediante un fondo de petróleo, o una tributación de dividendos apropiada.

el 50% de los ingresos públicos provenientes del petróleo en Iraq debido a la necesidad de utilizar el resto de los recursos para el desarrollo y la provisión de servicios sociales a la luz de la escasa capacidad del Estado para recaudar ingresos no provenientes de los recursos naturales. Rodríguez, Morales y Monaldi (2012) recomiendan complementar los mecanismos de distribución directa con un mecanismo de estabilización a través de un fondo de petróleo, y Hjort (2006) considera que el alcance de estos mecanismos en países en desarrollo ricos en recursos naturales debería limitarse a lo sumo a ingresos provenientes de inversiones, a raíz de la preocupación por el síndrome holandés, la volatilidad de los ingresos y la oferta limitada de bienes públicos.

**¿A quiénes?** Una cobertura amplia reduce el poder discrecional político para definir quiénes reciben los ingresos provenientes de los recursos naturales y aumenta los incentivos para la rendición de cuentas. Así pues, un enfoque popular propone entregar el dividendo a todos los ciudadanos<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Algunos ejemplos son West (2011) en el caso de Iraq, y Gelb y Majerowicz (2011) en el caso de Uganda.

### Recuadro 3. La distribución de dividendos en Alaska

**El Fondo Permanente de Alaska se creó en 1976 luego de que los residentes apoyaran una enmienda constitucional.** La enmienda establece que “al menos el 25% de todas las rentas por arrendamiento minero, regalías, fondos de ventas de regalías, pagos de ingresos participados federales de minería y bonificaciones recibidas por el estado se coloquen en un fondo permanente, cuyo capital podrá utilizarse exclusivamente para inversiones que generen ingresos”. El fondo se invierte en una cartera de activos diversificada a escala local e internacional. No se invierte en proyectos de desarrollo económico o social.

**La legislatura puede gastar las ganancias realizadas de las inversiones del fondo, pero no el capital.** Las ganancias realizadas se componen de dividendos de acciones, intereses sobre bonos, renta inmobiliaria y los ingresos realizados o perdidos por la venta de cualquiera de estos activos de inversión. La legislatura de Alaska tiene la responsabilidad final por el programa.

**La Corporación del Fondo Permanente de Alaska (APFC), creada por la legislatura en 1980, administra los activos del Fondo Permanente de Alaska.** La APFC es supervisada por un comité de seis miembros designados por el gobernador de Alaska. Una banca es asignada por reglamento al Comisionado de Ingresos, dado el papel fundamental que cumple el Departamento de Ingresos en el programa, como se explica más abajo; otra banca se asigna a un miembro del gabinete y cuatro bancas se reservan para miembros del público, con mandatos escalonados de cuatro años. El comité nombra a un Director Ejecutivo, que dirige un grupo de alrededor de 35 empleados. La APFC es, en varios aspectos, un modelo de transparencia, con un sólido equilibrio de poderes, normas de gobierno internas, cuentas auditadas de manera independiente y una divulgación pormenorizada de la información financiera.

**Bajo el sistema actual, el gasto anual está limitado a cerca del 5% del valor de mercado total del fondo.** Dado que el fondo ha percibido una rentabilidad promedio anual superior al 10%, esta norma de gasto es relativamente conservadora. En términos de las decisiones de gastos, resulta más conservadora que el enfoque seguido por Noruega.

**La distribución de dividendos se calcula cada año empleando una fórmula que busca suavizar los pagos.** La fórmula se calcula utilizando el promedio de los ingresos del fondo a lo largo de los cinco años anteriores. Entre 1982 y 2009, los pagos de dividendos oscilaron entre US\$336 y US\$2.069 por adulto residente (cerca de 3% y 6% del ingreso per cápita). El programa es gestionado por el Departamento de Ingresos de Alaska. Los residentes que reúnen los requisitos deben presentar una solicitud anual al Departamento de Ingresos, y la lista de todos los solicitantes se publica en el sitio web del departamento. La APFC y el Departamento de Ingresos publican informes anuales.

Fuente: Corporación del Fondo Permanente de Alaska y Departamento de Ingresos de Alaska.

Otros enfoques consideran resolver las posibles consecuencias no deseadas de estos dividendos en el comportamiento de los individuos —como por ejemplo entregar dividendos solamente a los

adultos a fin de mejorar los incentivos para aumentar la fertilidad— y son partidarios de realizar una diferenciación entre los ciudadanos a los fines de alcanzar metas sociales o de desarrollo, ya sea apuntando a ciertos segmentos de la población, o bien imponiendo condiciones conductistas<sup>11</sup>. Desde luego, estas iniciativas deben emprenderse dentro de ciertos límites para reducir el alcance de la intervención política o del gobierno<sup>12</sup>. Además, existe cierta tensión evidente sobre la intervención política, dado que abordar metas sociales y de desarrollo supone decisiones políticas que están por fuera del ámbito de un mecanismo de distribución directa.

**¿Cómo?** Las cuestiones consideradas aquí plantean, entre otros aspectos, si la distribución está dentro o fuera del presupuesto y si la población debería recibir un dividendo bruto o neto (después de impuestos). Sandbu (2006) propone establecer un sistema de cuentas individuales gestionadas por una agencia independiente —por fuera del presupuesto— que busque reducir la discreción en el uso de esos recursos. Por el contrario, en Alaska, los dividendos del fondo son gestionados por el Departamento de Ingresos. Los partidarios de los dividendos brutos hacen hincapié en que, al ser más amplia y exigir la aplicación explícita de impuestos para su recuperación, esta alternativa refuerza la propiedad y la rendición de cuentas. Señalan que una retención impositiva elevada podría entorpecer la percepción positiva que el público tiene del programa. Los partidarios de los dividendos netos, por otro lado, ponen el acento en los costos logísticos y en los riesgos de recuperar los recursos a través de impuestos, dado que la calidad de la administración tributaria en los países ricos en recursos es relativamente mala<sup>13</sup>. Por último, los desafíos técnicos que conllevan las transferencias en efectivo de carácter universal no deberían subestimarse. Si bien a raíz de estas dificultades los mecanismos de distribución directa son vulnerables a la corrupción, la experiencia de los programas de transferencias en efectivo con tecnología de identificación y banca móvil podría ayudar a reducir tales riesgos<sup>14</sup>. Esta última pone de relieve las capacidades institucionales y de tecnología de la información necesarias para que algunos de los enfoques propuestos sean viables.

---

<sup>11</sup> Sandbu (2006) considera la cuestión de la fertilidad y de hacer las transferencias condicionales, fundándose en el éxito de las transferencias en efectivo condicionales en el caso de *Oportunidades* (México) y *Bolsa Familia* (Brasil).

<sup>12</sup> Rodríguez, Morales y Monaldi (2012) hacen hincapié en el beneficio de no apartarse demasiado de una transferencia universal.

<sup>13</sup> Crivelli y Gupta (2014) analizan la baja eficiencia de la movilización de ingresos internos en países ricos en recursos.

<sup>14</sup> Gelb y Decker (2011) ofrecen una descripción general de esta cuestión.