

Las posibilidades de un sistema de renta básica en México

John Scott,
CIDE

1. Introducción

México cuenta con una larga historia de política social y políticas redistributivas más ampliamente, desde la Reforma Agraria y la construcción y crecimiento de los sistemas nacionales de educación, salud y seguridad social, hasta la reorientación del presupuesto público al ámbito social tras las crisis de los 80s y 90s, con una participación creciente de este gasto en beneficio de la población más pobres gracias a la introducción de programas innovadores como Progres- Oportunidades- Prospera. Estas políticas han generado avances significativos en derechos sociales básicos, especialmente acceso a educación básica, servicios de salud y calidad y servicios de la vivienda, pero no se han traducido en reducciones significativas y sostenidas en la pobreza y la desigualdad del ingreso (sección 2).

La persistencia de la pobreza por ingresos refleja dos problemas y retos fundamentales para las políticas públicas en México: tres décadas de bajo crecimiento económico, interrumpidas por crisis recurrentes, y una historia aún más larga de desigualdades extremas y persistentes en la distribución del ingreso. Las políticas públicas en este periodo no han logrado detonar un crecimiento económico sostenido, pero tampoco reducir las desigualdades en el acceso a los beneficios del crecimiento. Estas dos limitaciones se refuerzan mutuamente: una barrera importante al crecimiento económico ha sido la desigualdad económica asociada a una economía dual que excluye a una fracción amplia de la población ocupada de las oportunidades más productivas, limitándola a actividades informales de escasa productividad.

Los gobiernos tienen dos vías generales para reducir la pobreza por ingresos: a) promover procesos incluyentes de crecimiento económico, asegurando el acceso para la población más pobre a activos (educación, crédito, etc.) y oportunidades productivas, y b) modificar la relación entre el ingreso de mercado y el ingreso disponible de los hogares por medio de impuestos y transferencias. Como se documentará en la sección 3, la persistencia de la pobreza y la desigualdad de ingresos en México refleja limitaciones en ambos ámbitos. Las políticas en las últimas dos décadas han logrado mejorar el acceso de los estratos más pobres a niveles básicos de capital humano, especialmente por medio del programa de transferencias condicionadas *Prospera* (antes Progres- Oportunidades), pero esta inversión no se ha traducido en una reducción auto-sustentable de la pobreza, como planteaba su diseño original. Esto se explica en parte por el contexto económico desfavorable, especialmente en el ámbito laboral, pero también por limitaciones e inconsistencias en las políticas dirigidas a reducir las causas de la pobreza. Por otro lado, el efecto redistributivo directo del sistema fiscal en su conjunto sobre el ingreso disponible de los hogares no modifica sustancialmente la distribución del ingreso. Esto refleja principalmente una capacidad tributaria

históricamente baja (con alta dependencia de ingresos petroleros inestables y decrecientes), y una proporción importante del gasto público de bajo impacto o ejercido en instrumentos de baja incidencia sobre la población más pobre.

En este contexto, resulta indispensable evaluar la posibilidad de una reforma amplia de la política social y del sistema fiscal. El presente trabajo se enfoca en una política que ha generado interés en el ámbito nacional e internacional en años recientes, la idea de una *renta básica* ciudadana (RB), una transferencia incondicional y universal. Esta idea cuenta con una larga historia a nivel conceptual, pero fuera de ámbitos especializados puede ser percibida como una idea exótica, si no es que excéntrica, de escasa factibilidad práctica. Contrariamente a esta percepción, el trabajo mostrará que la idea es congruente con principios normativos y de teoría económica ampliamente aceptados (éticos, políticos y económicos) y con prácticas y políticas bien establecidas en los estados de bienestar más desarrollados. Se analizará la factibilidad práctica de una RB en México y se evaluará su efecto en la incidencia redistributiva del gasto social y el sistema fiscal en su conjunto. Más ampliamente, se analizará la idea de una RB no sólo como un instrumento específico, sino como un modelo de protección social para transitar del actual sistema mínimo y truncado, hacia un estado de bienestar universal.

El resto del trabajo se estructura de la siguiente manera. Los capítulos 2 y 3 ofrecen un análisis detallado del contexto de México que motiva el interés en una RB, documentando primero la evolución de la pobreza, la desigualdad, el crecimiento y los mercados laborales en las últimas décadas (capítulo 2) y la política social y el sistema fiscal que se han aplicado para enfrentar estas condiciones (capítulo 3). El capítulo 4 define el concepto de RB, analiza sus fundamentos conceptuales y revisa sus principales antecedentes prácticos a nivel nacional e internacional. Se fundamenta la idea en tres ámbitos distintos: a) bases éticas, b) teoría económica (de impuestos y transferencias óptimas), y c) políticas de protección social. El capítulo 5 considera diseños alternativos de una RB para México, estima sus costos presupuestales inmediatos y en un horizonte de 50 años, e identifica posibles fuentes de financiamiento. El capítulo 6 estima el efecto de una RB sobre la incidencia del gasto social y el sistema fiscal en México, y sus efectos sobre la desigualdad y pobreza, considerando tanto, beneficios, como su financiamiento a partir de los escenarios considerados en el capítulo anterior. Finalmente, el capítulo 7 presenta las conclusiones principales del estudio y las implicaciones para una agenda de reforma amplia de la política fiscal.

2. Persistencia de la pobreza por ingresos, mercado laboral y desigualdad económica

La medición de la pobreza en México combina los derechos sociales plasmados en la Ley General de Desarrollo Social—acceso a la salud, la educación, la alimentación, la seguridad social, y calidad y servicios de la vivienda—con acceso a un nivel suficiente de bienestar económico, captado por medio dos líneas de pobreza por ingresos: la *línea de bienestar mínimo* que define la pobreza extrema, asociada al costo de la canasta alimentaria básica, y la *línea de bienestar*, que incluye una canasta más amplia (Coneval).

La evolución de estas dimensiones en las últimas décadas muestra dos historias muy distintas (gráficos 1 y 2). Por un lado, se han logrado avances claros en cuatro de las siete dimensiones incorporadas en la medida de pobreza: el acceso a servicios de salud, la calidad y servicios de vivienda, y en educación básica (en menor grado en este caso dado el acceso casi universal a educación básica que se había logrado desde los 90s). Por el otro, las otras tres dimensiones—acceso a bienestar económico (pobreza por ingresos), acceso a alimentación y acceso a la seguridad social—no muestran avances significativos. Esta coincidencia no es accidental, ya que las tres comparten un derecho más básico: contar con recursos económicos suficientes para sobrevivir (ante cualquier contingencia y a lo largo de todo ciclo de vida, incluyendo en particular sus fases más vulnerables de la infancia y vejez). Aun cuando los tres conceptos enfatizan aspectos distintos de esta carencia (por lo cual no son redundantes), las interrelaciones son claras: la línea de bienestar mínimo se define directamente a partir del costo de una canasta alimentaria básica, la seguridad alimentaria depende principalmente de la disponibilidad de recursos económicos suficientes (también de transferencias alimentarias en especie, pero estas representan una fracción marginal del consumo alimentario en México), y la forma más elemental de protección social es garantizar a los hogares los medios mínimos necesarios para la de subsistencia ante cualquier contingencia.

Antes de enfocarnos en detalle en la dimensión de ingresos, comprobamos que las otras dos asociadas a esta dimensión no muestran avances significativos en la última década. El rezago por acceso a la alimentación, que se incluye en la medición de pobreza a partir de una escala de seguridad alimentaria basada en percepciones del hogar, se ha mantenido en niveles cercanos a 23% para el periodo en que esta información está disponible en México, 2008-2014. Es importante reconocer, sin embargo, que las encuestas nutricionales disponibles para este periodo, a partir de medidas antropométricas de la población en edad preescolar, niveles más bajos y una tendencia a la baja en el mismo periodo: en 2006-2012 la proporción de menores de 5 años con baja talla se reduce de 15.5% a 13.6%, la proporción de niños con bajo peso de 3.4% a 2.8% y la tasa de emaciación de 2% a 1.6%.

El acceso a la seguridad social representa por mucho la carencia con la mayor incidencia entre los seis rezagos sociales que conforman la medición de la pobreza. En 2008-2014 esta carencia se redujo de 65% a 58% gracias a avances en la cobertura de la seguridad social contributiva (SSC) después de 2009 y a la introducción y expansión de programas de pensiones básicas no contributivas (a partir de una iniciativa pionera en la ciudad de México en 2006 retomada por varios estados y a nivel federal). Sin embargo, como se verá en mayor detalle en la siguiente sección (3), el sistema de seguridad social permanece altamente fraccionado y desigual, con una incapacidad de ampliar significativamente la cobertura de la SSC. Los avances recientes apenas compensan las pérdidas de cobertura en los años recesivos

de la década pasada (2002-2004, 2008-2009), por lo que la cobertura en 2015 logró recuperar el nivel que se había alcanzado desde el año 2000.

La gráfica 2 muestra la evolución de la pobreza extrema por ingresos en el largo plazo. Estos datos combinan la serie más reciente disponible que corresponde a la metodología y línea/canasta de bienestar mínimo de la actual metodología de medición de la pobreza desarrollada por CONEVAL (2008-2014), con una serie para 1992-2010 basada en la metodología que le antecedió y la línea de pobreza alimentaria aplicada (desarrollada por el *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza*), y finalmente una estimación con esta última línea extendida al periodo 1968-1992 (estimada por Székely, 2005). Esta serie sugiere que la tasa de pobreza extrema hoy es similar a la que prevalecía no sólo hace década y media (2002), sino hace un cuarto de siglo (1992) y posiblemente medio siglo (1968). La persistencia de la pobreza absoluta por un periodo tan largo resultar sorprendente. Es importante reconocer que una serie tan larga, manteniendo una canasta y línea de pobreza fijas (hasta 2010), y mejoras importantes en las fuentes para capturar los ingresos a lo largo del periodo (en particular a partir de 1994), implica retos formidables de comparabilidad. Sin embargo, tanto el sesgo de estas mejoras cómo el efecto del progreso tecnológico en la calidad de los componentes de la canasta, implicaría en todo caso una *sub*-estimación del ingreso de los hogares para los años más distantes y una *sobre*-estimación de la pobreza en estos años, abriendo la posibilidad de una tendencia creciente más que constante de la pobreza en este largo periodo. Es necesario por ello contrastar esta serie con otras fuentes de información económica y laboral.

Una primera comparación que se incluye directamente en la gráfica 2 es la evolución del salario real para trabajadores poco calificados, tomada de las encuestas a la industria manufacturera. Esta es una fuente a establecimientos, muy distinta a las encuestas a hogares utilizadas para la serie de pobreza, por lo que ofrece un control para evaluar esta serie. Como puede apreciarse, la serie salarial para trabajadores de baja calificación muestra una tendencia de largo plazo consistente con la evolución de la pobreza extrema: el valor del salario real en el año 2000 coincide con el valor reportado en 1968 las tendencias del salario en los periodos intermedios, y el aumento en 1996-2006 y ligera reducción en los años subsecuentes coincide (inversamente) con la evolución de la pobreza. Hay que notar, sin embargo, que la estabilidad de la pobreza estimada para los puntos disponibles hasta 1994, no refleja los ciclos salariales: un crecimiento hasta 1977, seguido de una reducción importante en los 80s, y una recuperación en la primera mitad de los 90s, lo que puede reflejar limitaciones en las encuestas pero también efectos reales, como la menor sensibilidad de los ingresos rurales e informales urbanos (que representaban una proporción mayoritaria de los trabajadores en estas décadas) a los ciclos económicos en comparación con el mercado laboral urbano formal representado en esta serie salarial.

Por otro lado, la evolución de la pobreza extrema por ingresos resulta especialmente sorprendente si consideramos el crecimiento económico acumulado en este periodo. Este crecimiento fue interrumpido por crisis severas y prolongadas en las últimas tres décadas, por lo que la tasa media anual de crecimiento en el PIB per cápita fue de apenas 0.8% en 1980 a 2015. Aun así, el crecimiento acumulado del ingreso medio en todo el periodo fue de 27%, y si incluimos el crecimiento mucho mayor de los 70s, el crecimiento se eleva a 75% para 1970-2015. Si este crecimiento económico se hubiera distribuido por igual a lo largo de

la distribución del ingreso, es evidente que la pobreza se habría reducido drásticamente. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que el ingreso de los hogares más pobres no sólo por el periodo prolongado de crecimiento bajo que ha sufrido la economía mexicana en su conjunto, sino además por una baja participación de este crecimiento. Para apreciar esto es necesario considerar la evolución de la desigualdad económica, especialmente en lo que respecta a los mercados laborales, la fuente principal de ingreso de los hogares.

La evolución de la desigualdad económica puede desagregarse en dos partes principales: la desigualdad factorial, entre los ingresos laborales y los ingresos de capital, y la desigualdad al interior de los ingresos laborales. La evidencia disponible sugiere que ambos tipos de desigualdad aumentaron en este periodo. Primero, la participación de las remuneraciones salariales y de los ingresos laborales en el PIB presenta una tendencia decreciente a partir de 1976, reduciéndose de 40% a 27% en 2015 (gráfico 3), mientras que la participación de los ingresos laborales se ha reducido de 40% a 30% en 2002-2014 (Ibarra y Ros 2016). Esta tendencia general se puede observar en muchos otros países del mundo y se explica tanto por factores económicos (cambios tecnológico y globalización) como institucionales (debilitamiento de sistemas de protección laboral). Sin embargo, México destaca frente a otros países del mundo por el bajo nivel de la participación laboral, que en los países de la OECD es cercana a 60%. En una base internacional de 124 países, México es el sexto país con menor participación de ingresos laborales en el PIB laboral.

Un elemento que puede explicar esta diferencia comparativa es la erosión de los mecanismos de protección laboral, notablemente el salario mínimo (SM). El valor real del SM empieza a erosionarse precisamente a partir de 1976, perdiendo 70% de su capacidad de compra en el curso de las siguientes dos décadas. En este periodo la política de SM sacrificó su función original como política de protección laboral y se utilizó como una herramienta de control inflacionario. En contraste con otros países con una historia similar, como Brasil, que recuperaron la función (y valor) original del salario mínimo una vez lograda la estabilidad macroeconómica, en el caso de México el salario mínimo ha se ha mantenido estable en su mínimo histórico durante en las últimas dos décadas (1995-2015), a pesar de que desde el 2001 el nivel de inflación ha sido bajo (cercanos a 4%) y estable. En los últimos dos años se ha iniciado finalmente una discusión pública y análisis sobre una política de recuperación del salario mínimo (Gobierno CDMX 2014, Conasami 2016), y a partir del 2015 se ha empezado a aplicar una recuperación muy gradual (con ajustes de 2.4%, 2.6% y 3.9% en 2015, 2016 y 2017).

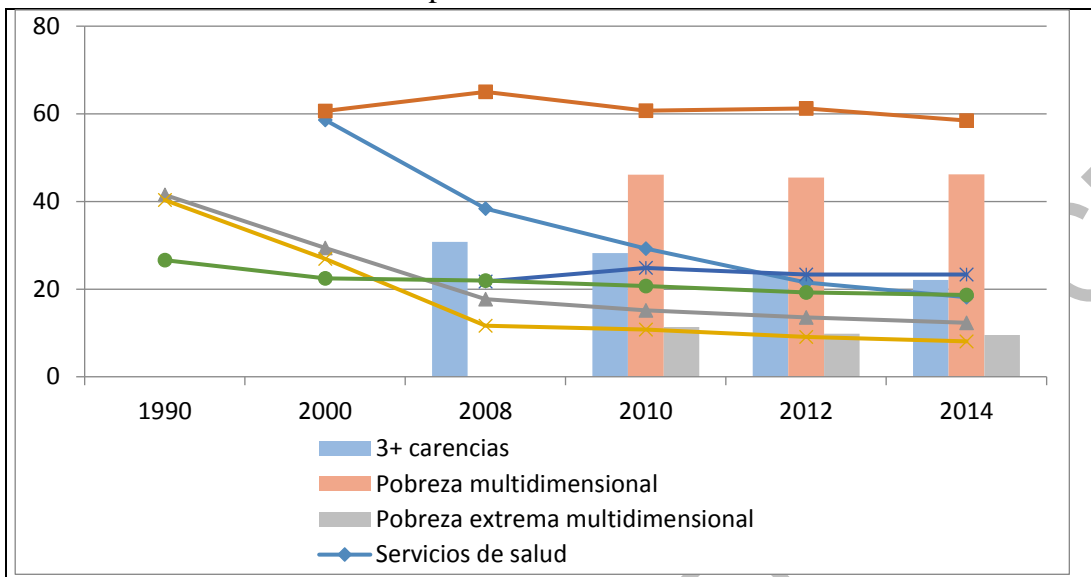
Por definición, la participación salarial es igual al salario medio dividido entre la productividad laboral. La participación salarial decreciente implica por ello que los salarios se estancaron en relación al crecimiento de la productividad laboral. La productividad laboral en México ha estado estancada en las últimas décadas y sufrió un retroceso importante en la década de los 80's. Sin embargo, en las últimas dos décadas (1995-2015) la productividad laboral aumento 15%, mientras que la participación salarial se en redujo 10%. Es claro que la evolución del SM en este periodo no ha reflejado esta recuperación de la productividad. Es importante tomar en cuenta, sin embargo, que detrás del nivel medio de productividad existen diferencias amplias entre sectores económicos y especialmente por tamaño de empresas y el sector informal y formal. Las empresas menores a 10 trabajadores concentran 72% de los trabajadores y son en su gran mayoría informales, mientras que apenas 16% de

los trabajadores están en empresas mayores de 50 trabajadores. La productividad de las primeras representa apenas 30% y 14% de la que logran las empresas entre 50-250 y mayores a 250 trabajadores, respectivamente (Busso et al 2012; OECD 2017). Los censos económicos revelan que el crecimiento de la productividad en décadas recientes se ha concentrado en las empresas de mayor escala, mientras que en las empresas pequeñas e informales la productividad ha *decrecido* en 6.5% (1999-2009; McKinsey 2014).

El segundo componente de la desigualdad es la desigualdad en ingresos laborales. Este es el componente que miden las encuestas laborales (ENOE) y las encuestas de ingresos a hogares (ENIGH). Estas últimas encuestas están diseñadas en principio para captar todas las fuentes de ingreso de los hogares, laborales y no laborales, pero como es bien sabido y ha sido investigado extensamente en años recientes, su capacidad para captar ingresos de capital es muy limitada. La ENIGH capta algunas de las principales transferencias públicas (Prospera, Proagro, Adultos Mayores) y entre hogares (remesas), pero los ingresos laborales representan el principal componente del ingreso de los hogares que estas encuestas logran captar, a pesar de que como hemos visto las Cuentas Nacionales muestran que los ingresos laborales representan apenas el 30% del ingreso nacional en México. La tendencia de la desigualdad laboral en las últimas tres décadas ha sido de una U invertida, creciente desde mediados de los años 80s y decreciente desde mediados de los años 90s hasta 2010, con una ligera reversión en los últimos años (gráfica). Esto es consistente con lo que se observa comparando la serie de salarios no calificados en la industria manufacturera ya presentada (gráfica 2), con salarios calificados en la misma fuente. Estas series sugieren que a pesar de la tendencia a la baja en 1996-2010, la desigualdad laboral hoy es similar o superior a la que se observaba en los años 80s. Por otro lado, la reducción en la última década (2002-2014) no puede interpretarse necesariamente como una buena noticia, ya que como hemos visto no refleja una mejora significativa en los ingresos de los trabajadores menos calificados y una reducción correspondiente en la pobreza extrema, sino principalmente una pérdida de ingresos para los trabajadores más calificados.

Gráfico 1

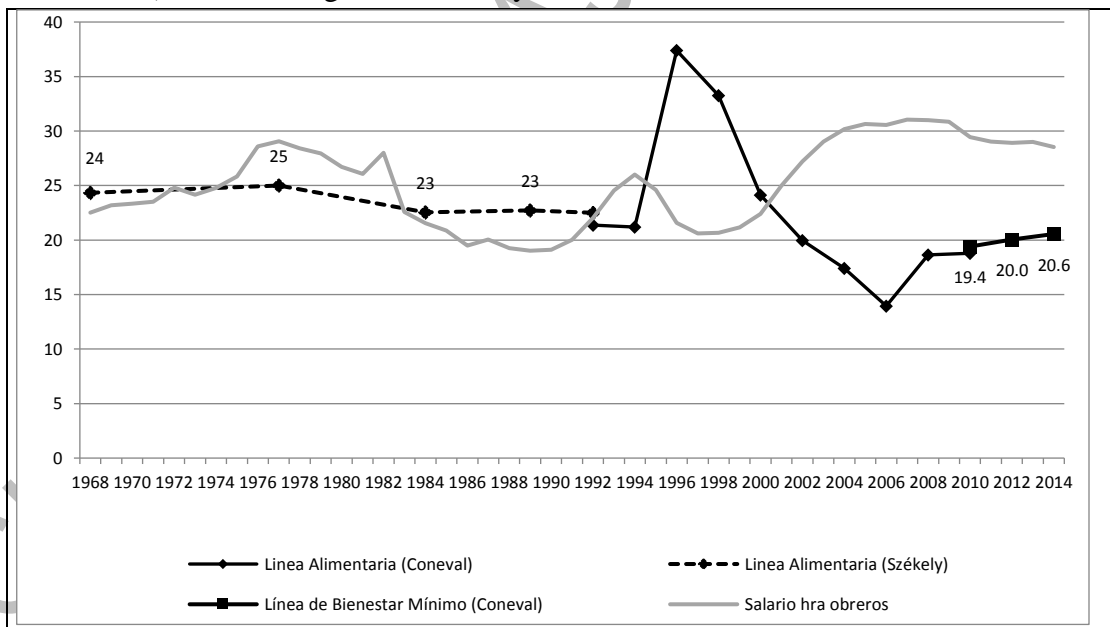
Evolución de carencias sociales pobreza multidimensional: 1990-2014



Fuente: elaboración del autor a partir de datos de Coneval.

Gráfico 2

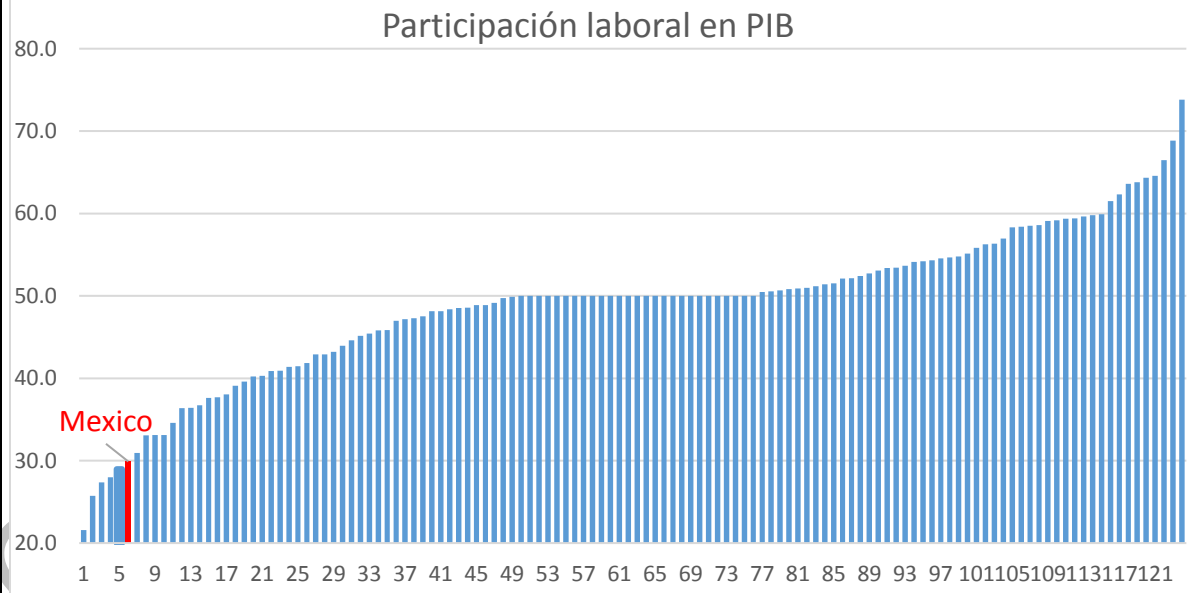
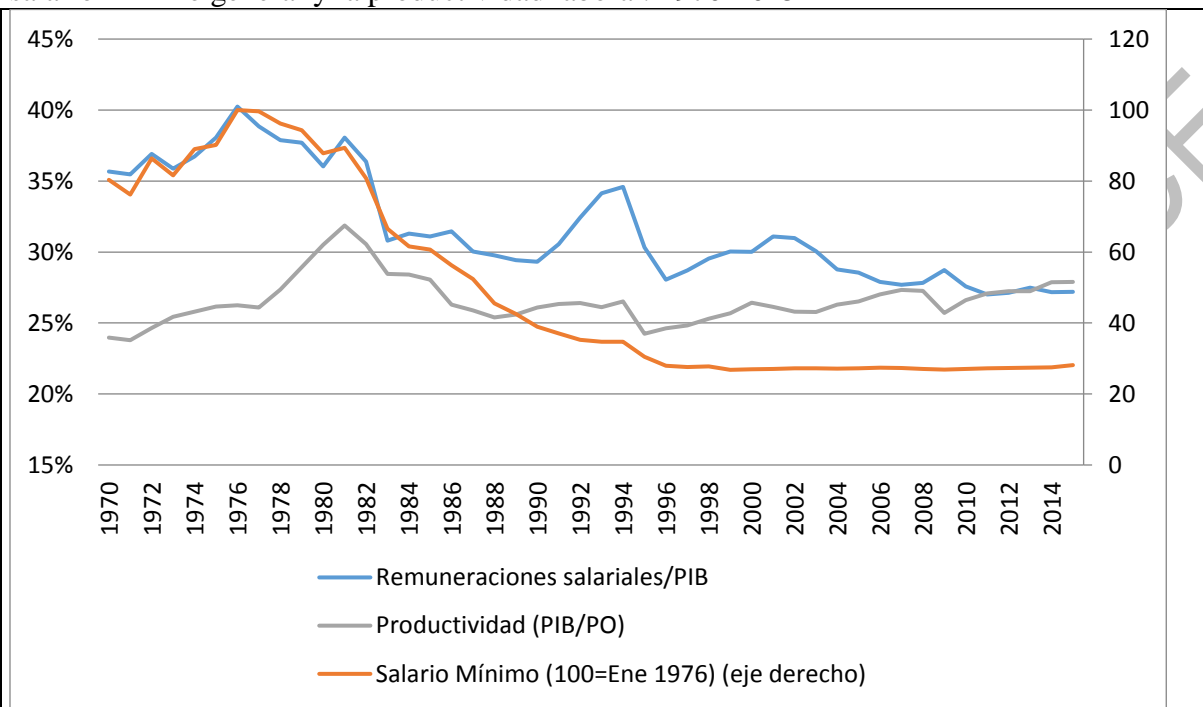
Evolución de la pobreza extrema por ingresos, salarios reales (trabajadores no calificados), acceso a seguridad social y desnutrición: 1968-2014



Fuentes: elaboración del autor a partir de datos de las siguientes fuentes. a) pobreza extrema por ingresos 1992-2014: Coneval; b) pobreza extrema por ingresos 1968-1992: Székely (2005); c) salario/hora obreros: *Encuesta Industrial Mensual (EIM, 1968-2006)*, *Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera (EMIM, 2007-2014)*, datos reportados en EHM y BIE, INEGI.

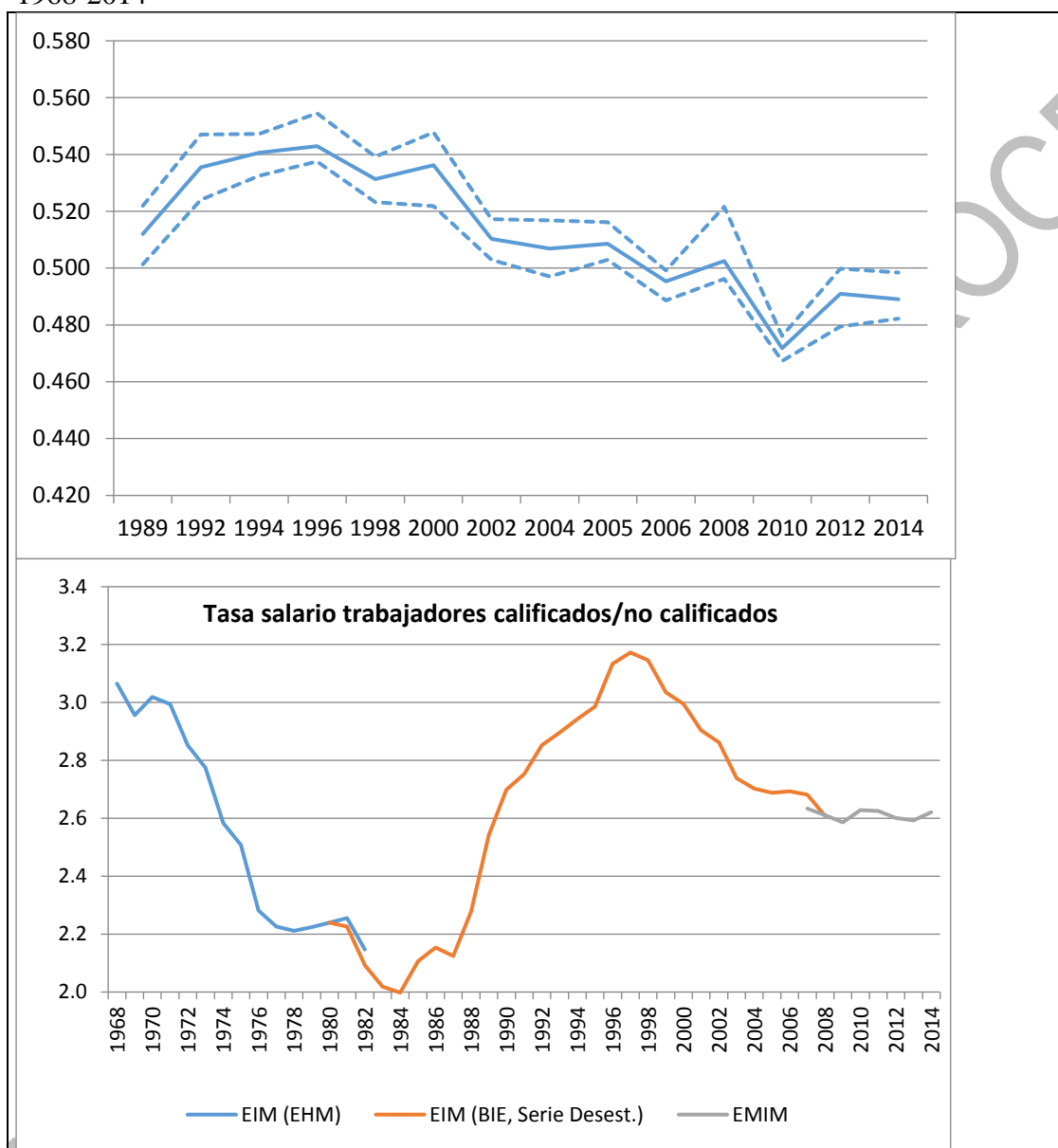
Gráfico 3

Evolución de la participación de las remuneraciones salariales en el PIB, el índice real del salario mínimo general y la productividad laboral: 1970-2015



Fuente: SCNM, INEGI; Banxico, <http://www.banxico.org.mx/estadisticas/index.html>
<http://www.conference-board.org/data/economydatabase/>
 Total Economy Database, Output, Labor and Labor Productivity, 1950-2016
 November 2016, The Conference Board

Gráfico 4
 Evolución del coeficiente de Gini y tasas de salarios calificados/no calificados:
 1968-2014



Fuente: 1968-2006: *Encuesta Industrial Mensual (EIM)*, datos reportados en EHM y BIE, INEGI. 2007-2014 (julio): *Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera (EMIM)*. La definición de trabajadores calificados se refiere a trabajadores en actividades administrativas y de oficina ("empleados"), vs. trabajadores en actividades manuales (obreros).

3. El derecho a un piso económico mínimo y políticas de protección social

Queda claro de la sección anterior que los retos mayores que enfrenta la política social, fiscal y económica del país se concentran en tres dimensiones de la pobreza—ingresos, seguridad social y acceso a la alimentación. En su nivel básico, estas tres dimensiones pueden entenderse como componentes de un derecho más elemental: *el derecho a recursos económicos suficientes para sobrevivir dignamente independientemente de las circunstancias de las personas*. Este objetivo puede asumirse como un elemento mínimo de protección social en relación con el conjunto de derechos y objetivos más amplios de la política social. A pesar de ello, las políticas públicas en México no están dirigidas a asegurar este derecho.

En una economía mixta, las políticas públicas pueden modificar la distribución del ingreso que producen los mercados y, en particular, asegurar a toda la población un piso económico mínimo, de dos formas alternativas: a) *por vía del ingreso de mercado*: asegurando a todos los hogares acceso a los activos productivos y mercados necesarios para generar estos recursos por sus propios medios, y b) *por vía del ingreso disponible (o consumible)*: asegurando a todos los hogares un ingreso consumible mínimo, independientemente de sus capacidades productivas o circunstancias, por medio de transferencias netas (incluyendo subsidios indirectos).

Llamaremos a las políticas del primer tipo *políticas productivas* y a las del segundo *políticas de protección social*. Las políticas productivas se pueden definir en un sentido amplio, tomando en cuenta todas las formas en que es posible incidir sobre las capacidades productivas de los hogares, desde la transferencia de activos productivos a los hogares (crédito, tecnología, insumos, etc.), hasta el acceso a mercados y, finalmente, la provisión de bienes públicos básicos como seguridad pública, estable monetaria. Estas políticas son indispensables para reducir la pobreza por ingresos, pero no pueden eliminarla y garantizar por sí mismas un nivel de mínimo de ingresos para toda la población, a lo largo de todo el ciclo de vida y ante cualquier contingencia. Esta es la función de las políticas de protección social, por lo que cualquier estrategia diseñada para asegurar el derecho de un piso económico mínimo necesariamente debe incluir ambas políticas, idealmente en forma complementaria.

En los dos ámbitos—productivo y protección social--las políticas públicas en México enfrentan retos para asegurare el derecho elemental postulado. Los hogares en condiciones de pobreza extrema se caracterizan por bajas dotaciones de activos productivos y accesos limitados a mercados (las tasas de pobreza extrema aumentan con el grado de dispersión y aislamiento geográfico, desde metrópolis hasta localidades rurales remotas), que las políticas productivas no han logrado subsanar. En años recientes se han enfatizado en particular las políticas de inversión en capital humano, ampliando la cobertura de los servicios sociales básicos en beneficio de las poblaciones más pobres, gracias a programas como Prospera (antes Oportunidades, Progresá) y el Seguro Popular. Sin embargo, el efecto de estos esfuerzos en la dotación de capital humano de estos hogares se ha visto limitado por la calidad de los servicios que reciben y barreras para acceder a educación media y superior. Por otro lado, se ha puesto menos énfasis en programas diseñados para ofrecer a estos hogares acceso a activos productivos físicos. Con la notable excepción de PROAGRO (antes PROCAMPO), los programas productivos dirigidos a estos hogares son y han sido históricamente marginales en su cobertura, financiamiento, y escala de proyectos, y tienden a aplicarse en forma dispersa

y descoordinada, por lo que su impacto económico es mínimo [comentar Territorios Productivos, y los retos de coordinación]. En años recientes han surgido en México, como en otros países de la región (FIDA, Scott, 2016...), iniciativas para integrar los programas de inversión en capital humano y físico, ofreciendo apoyos productivos a los beneficiarios de Prospera. Sin embargo, estos esfuerzos se han visto frustrados por la ausencia de programas productivos relevantes dirigidos a estas poblaciones. Adicionalmente, la persistencia de desigualdades territoriales extremas revela la ausencia de políticas efectivas para la integración económica de las comunidades más pobres. Finalmente, persiste un conjunto amplio de fallas de mercado no atendidas que explica el estancamiento de la productividad laboral, especialmente en los estratos de trabajadores más pobres, como acceso a crédito, tecnología, etc.

En el ámbito de las políticas de protección social, México tiene una larga historia de avances. Hace justo un siglo la Constitución de 1917 introdujo normas de vanguardia en materia de protección laboral (Art. 123) y hace tres cuartos de siglo se legisló y creó el sistema de seguridad social para los trabajadores privados (IMSS) y públicos (ISSSTE) financiado a partir de contribuciones tripartitas. A pesar de sus orígenes tempranos, para principios de los años 80s la seguridad social contributiva cubría de apenas a un cuarto de la PO, y hasta el día de hoy no se ha logrado una cobertura mayor a 35%.

Como hemos visto (sección 2), incluyendo todos los sistemas de seguridad social (fuerzas armadas, Pemex, CFE, IMSS-patrón, además de IMSS e ISSSTE), y los programas federales y estatales de pensiones no contributivas para adultos mayores introducido en años recientes, todavía carece de acceso a la seguridad social 58% de la población—70 millones de personas (2014). Pero la situación es más grave si consideramos que detrás de estas coberturas globales persisten desigualdades amplias, en niveles de cobertura y beneficios. Primero, la carencia es mucho mayor entre la población más vulnerable y que por ello tiene mayor necesidad de ésta protección: la carencia de seguridad social para la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema es de 84% y 96%, respectivamente (Coneval). Segundo, para el 42% de la población que sí cuenta con acceso a seguridad social, los niveles de protección y beneficios asociados a éste acceso difieren radicalmente entre distintos grupos. En el caso de los servicios de salud han existido brechas históricas amplias en coberturas y en recursos públicos ejercidos a favor de la población asegurada vs. no asegurada. Estas brechas se han reducido significativamente en las últimas dos décadas gracias a la reforma de salud que creó el Seguro Popular, pero persisten desigualdades amplias en calidad, financiamiento, y acceso efectivo a estos servicios: el gasto en salud por beneficiario para la población asegurada es casi el doble que para la población no asegurada, y es considerablemente mayor para grupos de asegurados más privilegiados en el sector público, como los trabajadores de Pemex, o la alta burocracia que además del ISSSTE cuenta con seguros privados como parte de sus prestaciones laborales financiadas por gobierno.

Las desigualdades son más amplias en el caso de los beneficios monetarios de la seguridad social (tabla 1). Gracias a la creación y expansión del *Programa de Adultos Mayores* (PAM) (y programas estatales similares o complementarios), más de la mitad de los adultos mayores sin seguridad social contributiva reciben una pensión no contributiva. Esta pensión es de 580 pesos mensuales, que permiten adquirir apenas la mitad de la canasta alimentaria (línea de bienestar mínimo) asociada a la pobreza extrema. Así, de toda la población pensionada, el

53% más pobre (los beneficiarios del PAM) recibe apenas 7.3% de los subsidios a pensiones, mientras que, en el extremo opuesto de la distribución, 13.7% de los pensionados de mayores ingresos (los pensionados del sector público), reciben casi 60% de estos subsidios. Como muestra la tabla, el subsidio medio por pensionado del IMSS, ISSSTE y las empresas paraestatales representa, respectivamente, 8, 22 y 52 veces la PAM (los pensionados de CFE y LFC reciben 122 veces esta pensión básica).

Entre la población de adultos mayores (65 años o más), el acceso a la seguridad social se ha incrementado significativamente en la última década, de 65.8% en 2008 a 82.8% en 2014 (gráfico 5). Esto se ha logrado principalmente por vía del PAM, por lo que el nivel de protección se limita a la pensión básica de este programa. En contraste, el acceso a los beneficios más amplios que ofrece la seguridad social contributiva para los trabajadores activos se ha incrementado en forma más modesta, de 37.4% en 2008 a 39.6% en 2014. Sin embargo, las trayectorias de gasto público en beneficio de estas dos poblaciones han evolucionado de manera inversa (gráficos 6 y 7): el gasto del PAM ha acumulado un incremento de apenas 0.17% del PIB en 2008-2015 (de 0.05% a 0.22%), mientras que los subsidios a los sistemas contributivos de seguridad social en el mismo periodo acumularon un crecimiento de 1.6 puntos del PIB (2% a 3.6%). En el contexto de los recientes ajustes fiscales, es notable el contraste entre los presupuestos del PAM y de Sedesol en su conjunto, que se han reducido en cerca de 10% en términos reales (2015-2017), y los subsidios a los sistemas de pensiones que crecieron 18% en el mismo periodo.

En resumen, 42% de los hogares de México no cuentan aún con acceso a seguridad social en ninguna forma, la mitad de los adultos mayores cuenta con acceso en la forma de una pensión equivalente a media canasta alimentaria, mientras que 14% de los pensionados (ISSSTE y paraestatales) concentran 60% de los subsidios a los sistemas de pensiones. Lejos de reducirse, estas brechas están creciendo rápidamente, con un crecimiento acelerado de los recursos fiscales comprometidos para los sistemas contributivos.

¿En qué momento decidimos, como sociedad, asignar recursos públicos escasos para cubrir el derecho fundamental a la protección social de una forma tan desigual? Hay dos “momentos históricos” y elementos principales que explican estas desigualdades y se refieren, respectivamente, a las brechas entre la población con y sin acceso a los sistemas de SSC y a las brechas al interior de los distintos sistemas de SSC, entre trabajadores públicos y privados. La primera desigualdad, la cobertura trunca de los sistemas contributivos, responde al diseño original de la seguridad social en México, desde la creación del IMSS en 1943. Este diseño corresponde al modelo *Bismarckiano* de seguridad social vinculada al trabajo y al salario tanto en su financiamiento (contribuciones obrero-patronales) como en los derechos que otorga. La expectativa sin duda era que el proceso de industrialización y urbanización llevaría a una cobertura amplia de trabajadores asalariados y así de la mayoría de los hogares, como sucedió en países industrializados con sistemas similares. Sin embargo, un diseño que hubiera sido funcional en otro contexto nació con fallas de origen en el contexto distributivo e institucional de México. El financiamiento por medio de contribuciones obrero-patronales, los niveles de beneficios programados, las ineficiencias y opacidades dentro del sistema, la captura de parte de sus recursos en prestaciones y pensiones privilegiadas por los mismos trabajadores del IMSS, representó un impuesto importante y regresivo al trabajo formal, que en las condiciones de desigualdad salarial del país excluyó a los estratos de menores ingresos.

A esto hay que agregar las capacidades institucionales débiles en la administración del sistema que limitan su implementación en las empresas de menor tamaño.

La segunda desigualdad, al interior de la población con SSC entre trabajadores públicos y privados, refleja la construcción de sistemas independientes y diferenciados para los dos sectores, y dentro del público entre la burocracia (ISSSTE) y las empresas paraestatales y fuerzas armadas. Como en muchos países, en México se establecieron sistemas de pensiones para las fuerzas armadas, burocracias y trabajadores públicos mucho antes que para los trabajadores del sector privado, con orígenes desde el siglo 19 (Mesa-Lago, ...). Estos sistemas nunca se integraron con el IMSS y en el contexto del sistema político corporativo que caracterizó al sistema político mexicano durante el siglo 20, los trabajadores públicos acumularon derechos y beneficios netos de contribuciones privilegiados (en relación a las prestaciones que ofrece el IMSS), financiados por el resto de la sociedad por medio impuestos generales, subsidios a las empresas paraestatales, o en el caso del IMSS contribuciones de sus derechohabientes.

Más allá de las sub-coberturas y desigualdades de la seguridad social, es importante reconocer que aún si algún día se lograra la cobertura universal o eliminar la carencia por acceso a la seguridad social, en su forma actual este sistema no aseguraría el derecho básico de protección social como se ha definido aquí. Para un subconjunto reducido de sus beneficiarios, los sistemas de seguridad social ofrecen un nivel de protección económica por encima del piso mínimo definido por la línea de bienestar mínimo. Estos son los pensionados que acumularon contribuciones suficientes para financiar una pensión por encima de este nivel y trabajadores de bajos ingresos que no acumularon los recursos necesarios pero sí una densidad contributiva suficiente (1250 semanas) para hacerse acreedores a la “pensión mínima garantizada” del IMSS. Se ha estimado que sólo una fracción pequeña de los trabajadores de bajos salarios afiliados al IMSS cumplirán con este criterio (...). En el caso de Chile se ha reconocido un problema comparable de densidad mínima, lo que ha llevado a una segunda generación de reformas para proteger a los trabajadores de bajos ingresos por medio de pensiones no contributivas. Para que estos trabajadores, así como el resto de trabajadores no afiliados a la seguridad social, pudieran acceder al piso mínimo de protección económica en la tercera edad sería necesario no sólo lograr la cobertura universal de la PAM para esta población, sino duplicar su valor para alcanzar la LBM.

Además de la población de adultos mayores, el sistema de seguridad social ofrece protección económica para aquellos trabajadores asegurados que están discapacitados (o temporalmente, en caso de enfermedad). Sin embargo, para todo el resto de la población, los menores de 65 años (no discapacitados), aún si se lograra la cobertura universal la seguridad social en su forma actual no ofrecería la protección económica mínima. En particular, el sistema excluye a los grupos más vulnerables y con una necesidad más urgente de esta protección: los hogares con ingresos per cápita inferiores a la LBM (en condiciones de pobreza extrema y o vulnerabilidad por ingresos), los menores de edad, y quienes no cuentan con ingresos laborales por estar desempleados o en actividades de inversión en capital humano (educación) o protección social (cuidado de menores o adultos mayores en el hogar) que les impiden participar en la fuerza laboral.

La seguridad social en México carece de instrumentos que la mayoría de los sistemas de seguridad social más desarrollados incluyen para proteger a estos grupos vulnerables directamente, como seguros de desempleo y beneficios para la infancia (*Child Benefits*).

México cuenta con múltiples transferencias monetarias (o cuasi-monetarias) que benefician a los hogares en condiciones de pobreza extrema. Estos incluyen transferencias monetarias (o cuasi-monetarias) directas y subsidios al consumo. Las transferencias directas incluyen principalmente Prospera, el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), que recientemente se ha integrado a Prospera, ProAgro (antes Procampo), el Programa de Empleo Temporal (PET), varios programas alimentarios en especie (DIF, Liconsa, Diconsa). Estas transferencias aumentaron significativamente en las últimas dos décadas (gráficos 6-8), principalmente reflejando la introducción de Procampo y Progresá en los 90s.

Además de subsidios dirigidos de Liconsa y Diconsa, en años recientes se han asignado recursos fiscales significativos a subsidios generalizados al consumo principalmente de energéticos y alimentos con el objetivo de proteger la capacidad de consumo de los hogares. Subsidios energéticos (electricidad, gas LP, gasolinas), cuyo valor medio en la última década alcanzó 1.7% del PIB, aunque en los últimos se redujo y finalmente en 2015 se eliminó el subsidio a las gasolinas, dejando sólo un subsidio eléctrico residencial de 0.6% del PIB en este año. En el caso de alimentos, las exenciones del IVA implican un subsidio (gasto fiscal) cercanos a 1% del PIB en promedio durante las últimas dos décadas. Adicionalmente se aplican subsidios por medio de exenciones fiscales a medicinas y deducciones por gastos en educación privada.

En conjunto, estos instrumentos han representado transferencias significativas a los hogares, que en los años de mayores subsidios a gasolinas (2008, 2011, 2012) alcanzaron un total de 3.5-4 puntos del PIB, aunque con la eliminación del subsidio a gasolinas se han reducido a 2.1% del PIB en 2015. Como instrumentos de protección económica mínima de la población más vulnerable, sin embargo, estos presentan limitaciones importantes. Los subsidios generalizados absorben la parte principal de estos recursos, pero son extremadamente ineficientes en alcanzar a la población en condiciones de pobreza, pues sus beneficios se concentran en los hogares de mayores ingresos, reflejando la distribución de la capacidad de consumo en el país. Las transferencias dirigidas utilizan mecanismos mucho más efectivos para alcanzar a la población más pobre, especialmente en el caso de Prospera, pero a) representan apenas 0.6% del PIB, b) a pesar de su eficiencia redistributiva al aplicar mecanismos de identificación administrativos, y por sus recursos limitados, tienen inevitablemente errores de exclusión significativos, y c) no están diseñadas como instrumentos de protección social para proteger a los hogares ante contingencias económicas. Por ejemplo, aún en el caso de Prospera, el programa de transferencias con mayor cobertura y mejor focalizado, cerca de 40% de la población pobre no reporta ser beneficiaria de este programa (aunque una parte de esta brecha refleja problemas conocidos de subreporte en la encuesta).

Las gráficas 8 y 9 muestran el efecto estimado de estas transferencias sobre la pobreza en México (a partir de su incidencia en los hogares utilizando las ENIGH y los montos de transferencias reportados en la CPF, se incluyen Prospera, ProAgro, PET, PAL, el PAM federal y programas de AM estatales, becas públicas y otros programas menores no

identificados). Podemos apreciar que el impacto de las transferencias sobre la pobreza ha aumentado en las últimas dos décadas reflejando principalmente la expansión de Progres/Oportunidades/Prospera y del PAM. En 2014 estas transferencias implicaban una reducción de la pobreza extrema (LBM) en 2014 de 21.5 a 19.4%, un poco más de 2 ppt o 10% de la tasa de pobreza. El impacto en la desigualdad del ingreso asociado a las transferencias directas es más cercano a 1 ppt del coeficiente de GINI.

Para apreciar el efecto distributivo completo de las transferencias directas y los subsidios generalizados, netos de impuestos, la gráfica 9 presenta los efectos del sistema fiscal en su conjunto. Para ello se muestran cambios porcentuales en las tasas de pobreza extrema por ingresos (LBM) respecto al *ingreso de mercado* de los hogares (antes de impuestos y transferencias). El ingreso disponible es el ingreso disponible después de impuestos y transferencias directas, mientras que el ingreso consumible incluye además de estas transferencias los impuestos y subsidios indirectos. Entre 2008 y 2015 se observa una transformación notable en el efecto del sistema fiscal sobre la pobreza en México. Los resultados reportados para 2015 se estiman de la misma forma que los de 2014, a partir de la ENIGH 2014, excepto que se considera la transición que se dio entre los dos años del subsidio a gasolinas a un impuesto de 1.2% en 2015 (gráfico 8). En 2008 el efecto global de los impuestos directos e indirectos y de las transferencias directas y subsidios indirectos (ingreso consumible) representaba una reducción de la pobreza extrema de casi 11%, mientras que en 2014 y 2015 estos instrumentos fiscales implican *aumentos* en la pobreza extrema en 7.2% y 12%, respectivamente. Esto refleja un aumento en los impuestos directos (de 3.1% a 3.7% del PIB), pero especialmente la eliminación del subsidio a gasolinas en 2014 y su transformación en un impuesto significativo en 2015. En 2008 los subsidios a gasolinas fueron de tal magnitud que más que compensaron el efecto empobrecedor de los impuestos indirectos sobre los hogares pobres. Para 2014 aumentó considerablemente el efecto empobrecedor de los impuestos directos, y el efecto empobrecedor de los impuestos indirectos sólo fue compensado marginalmente por el subsidio a gasolinas, por lo que estos impuestos anularon por completo la reducción de la pobreza asociada a las transferencias directas. El impuesto masivo a las gasolinas acumulado en 2015 no sólo anula el efecto en la pobreza extrema de las transferencias, sino que duplica el efecto empobrecedor de los impuestos directos.

En términos de desigualdad, los impuestos y transferencias directos reducen el coeficiente de Gini en cerca de 4%, pero cuando incluimos los impuestos y subsidios indirectos el efecto redistributivo se limita a 3.2%. Para poner estos efectos en perspectiva, la reducción de la desigualdad asociada a los impuestos y transferencias directas en los países de la OECD alcanzan niveles de 30% a 50% (OECD, 2017).

La diferencia principal entre México y estos últimos países no está en las tasas nominales y progresividad de sus impuestos y transferencias, sino en sus tasas efectivas y coberturas.

Tabla 1
subsidios a pensiones: 2015

| Institución | Beneficiarios/ población objetivo* | | Subsidio Público (MXP) | | | |
|-----------------------------------|---------------------------------------|-------|------------------------|-------|---------------------|-----------|
| | Millones | % | Millones | % | Por Beneficiario*** | |
| | | | | | \$/mes | Múltiplos |
| Pobl. 65+ | 8.3 | | | | | |
| Pob. 65+ s/seg. soc (2014) | 1.6 | | 0 | | | |
| L. B. Mínimo (rural/urb) | | | | | 909/1,279 | 1.6/2.2 |
| Programa Adultos Mayores | 5.7 | 53.4% | 39,707 | 7.3% | 581 | 1 |
| IMSS (Ley 1973) | 3.5 | 32.5% | 187,534 | 34.3% | 4,502 | 8 |
| ISSSTE | 1.0 | 9.5% | 153,454 | 28.1% | 12,551 | 22 |
| Paraestatales total | 0.45 | 4.2% | 163,363 | 30.0% | 30,226 | 52 |
| IMSS RJP | 0.26 | 2.5% | 63,626 | 11.7% | 20,084 | 35 |
| PEMEX** | 0.13 | 1.2% | 49,539 | 9.1% | 32,343 | 56 |
| CFE | 0.04 | 0.4% | 32,092 | 5.9% | 71,497 | 123 |
| LFC | 0.02 | 0.2% | 18,106 | 3.3% | 70,666 | 122 |
| Total pensionados | 10.6 | 100% | 544,058 | 100% | 4,261 | 7 |

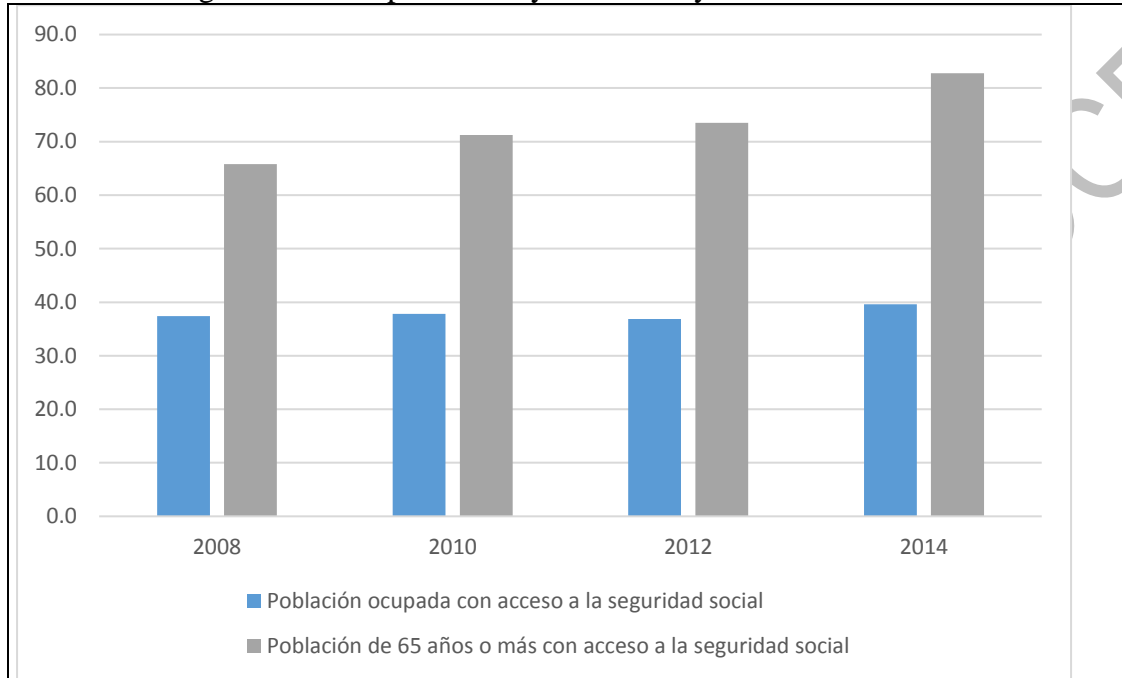
Fuentes: SHCP (CPF), CIEP, 2014 "Distribución del Gasto Público en Pensiones 2013", IMSS, 2013, Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión 2012-2013.

*El total de pensionados supera la población de adultos mayores (65+) con seguridad social porque sólo una parte de las pensiones contabilizadas son de vejez y porque los sistemas públicos tienen edades de retiro inferiores a los 65 años. **Pensionados de PEMEX en 2012. Este monto se deriva de dividir el total de recursos ejercidos entre el número de pensionados, por lo que incluye la pensión y los costos administrativos de su aplicación.

NO CITAR TRABAJO EN PROCESO

Gráfico 5

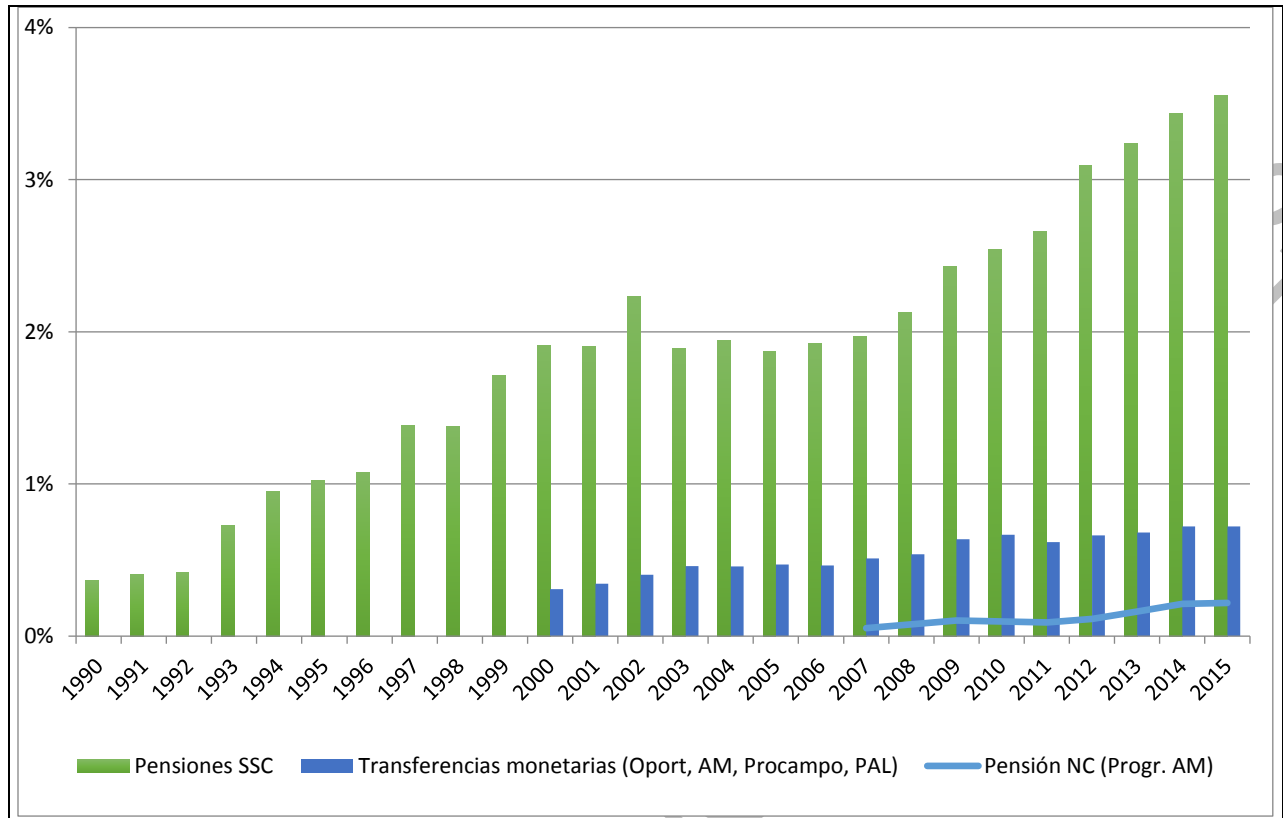
Acceso a la seguridad social para la PO y adultos mayores: 2008-2014



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Coneval.

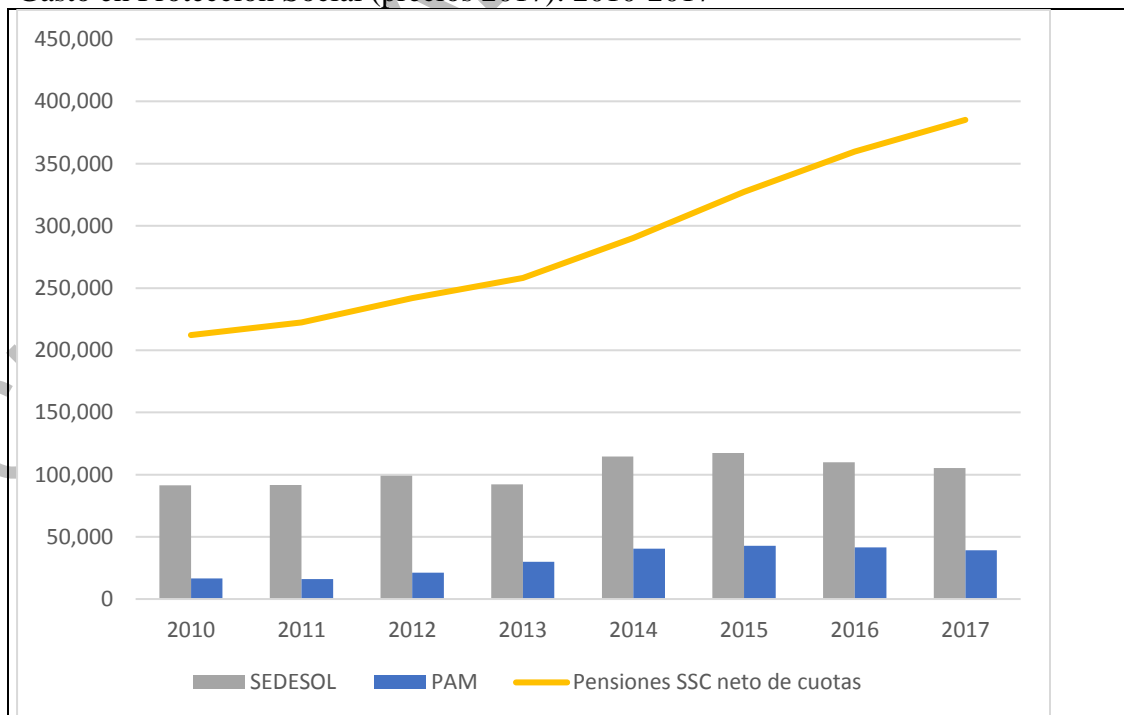
Gráfico 6

Gasto Público en Protección Social (Salud y Pensiones): Contributivo y No Contributivo



Fuente: EHM 2009, INEGI; SHCP; SS; 2o Informe de Gobierno del Ejecutivo Federal (Presidencia de la República, 2014).

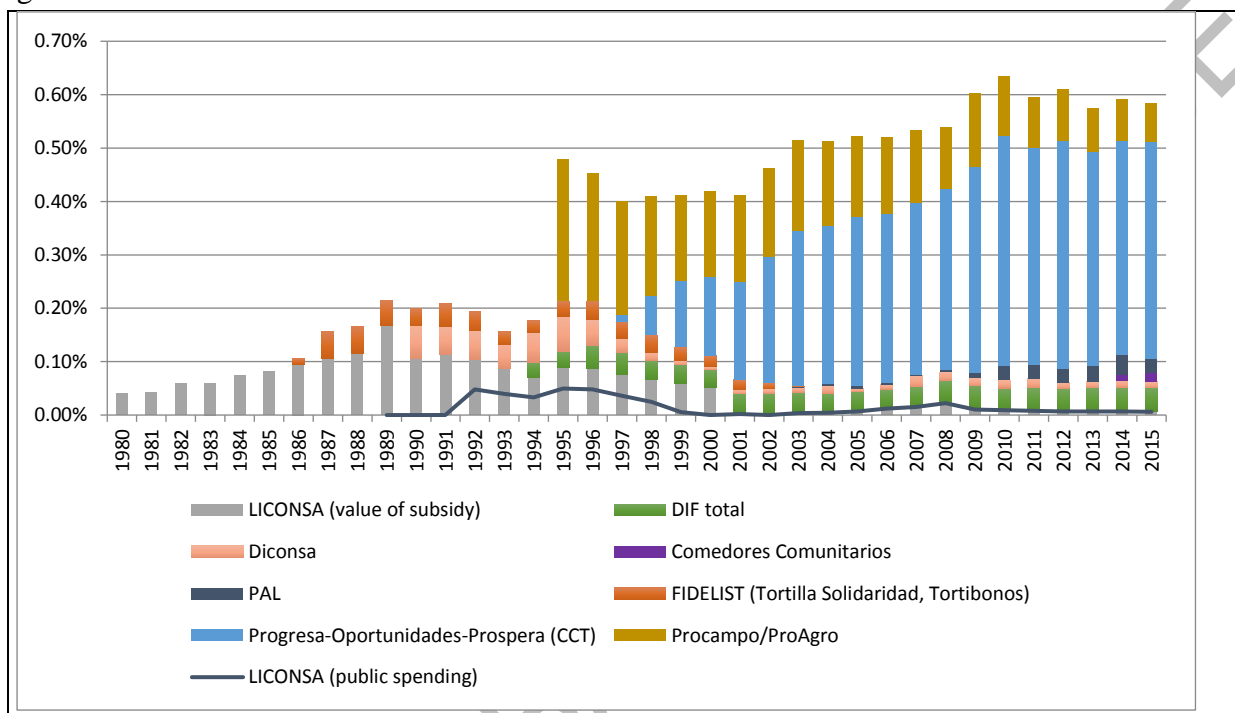
Gráfico 7
Gasto en Protección Social (precios 2017): 2010-2017

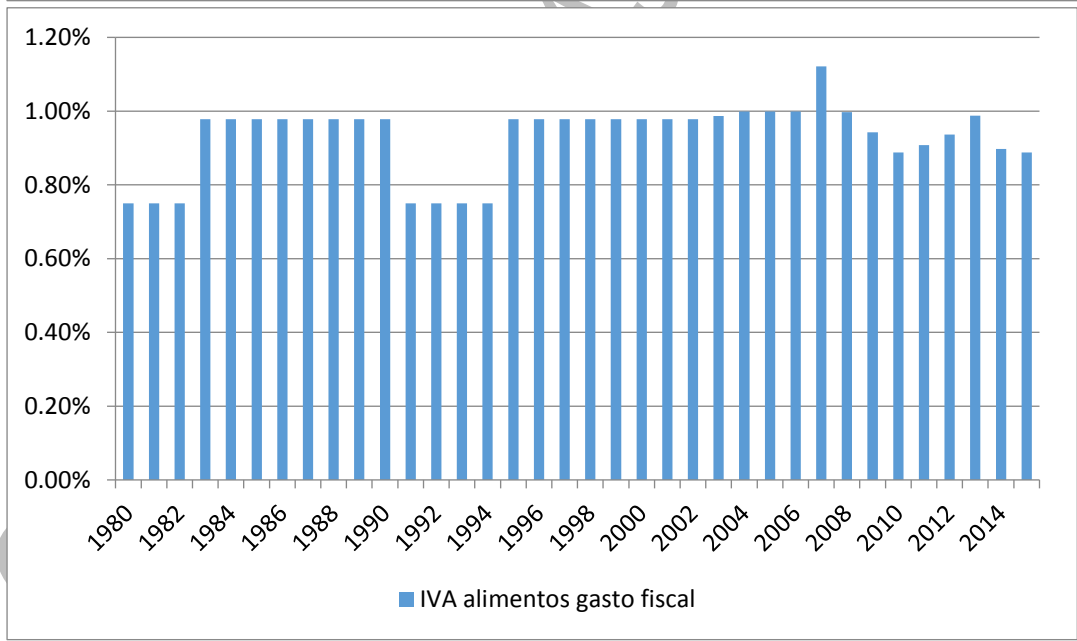
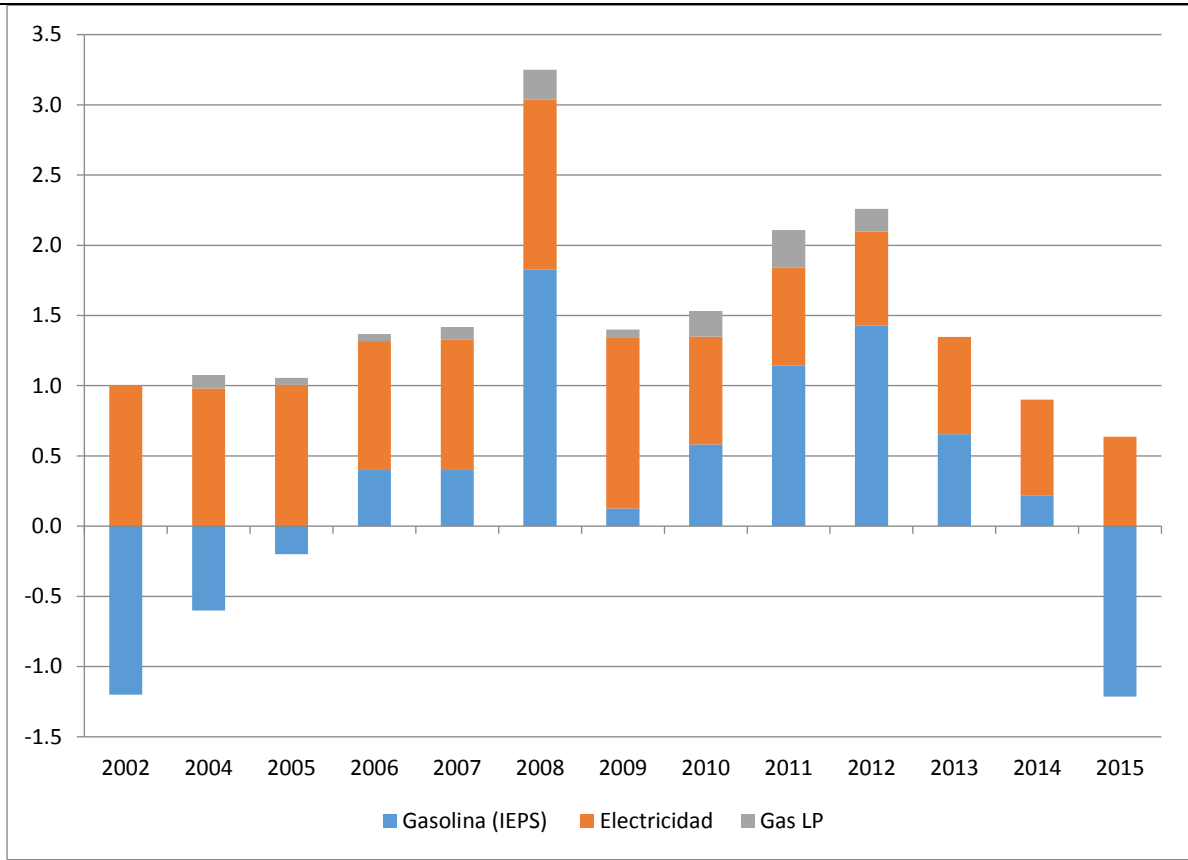


Fuente: elaboración propia a partir de datos de Coneval.

Gráfico 8

Evolución de principales transferencias monetarias (y alimentarias) dirigidas y subsidios generalizados: 1980-2015

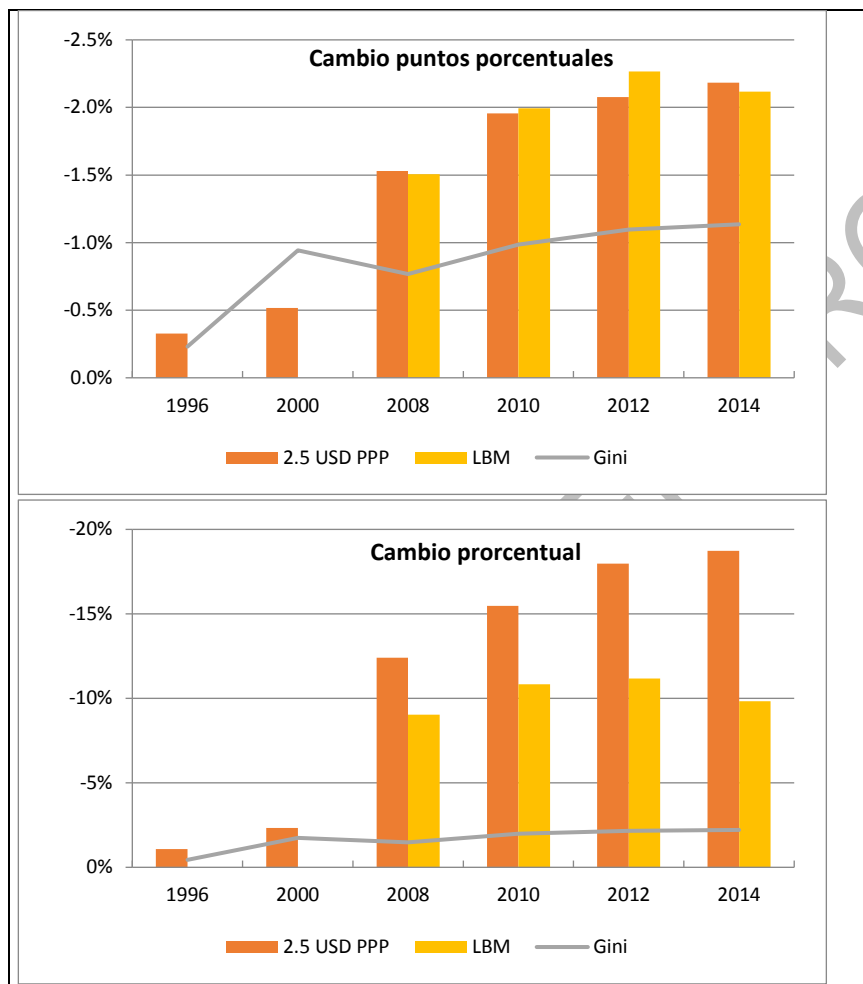




Fuente: Scott (2016)

Gráfico 8

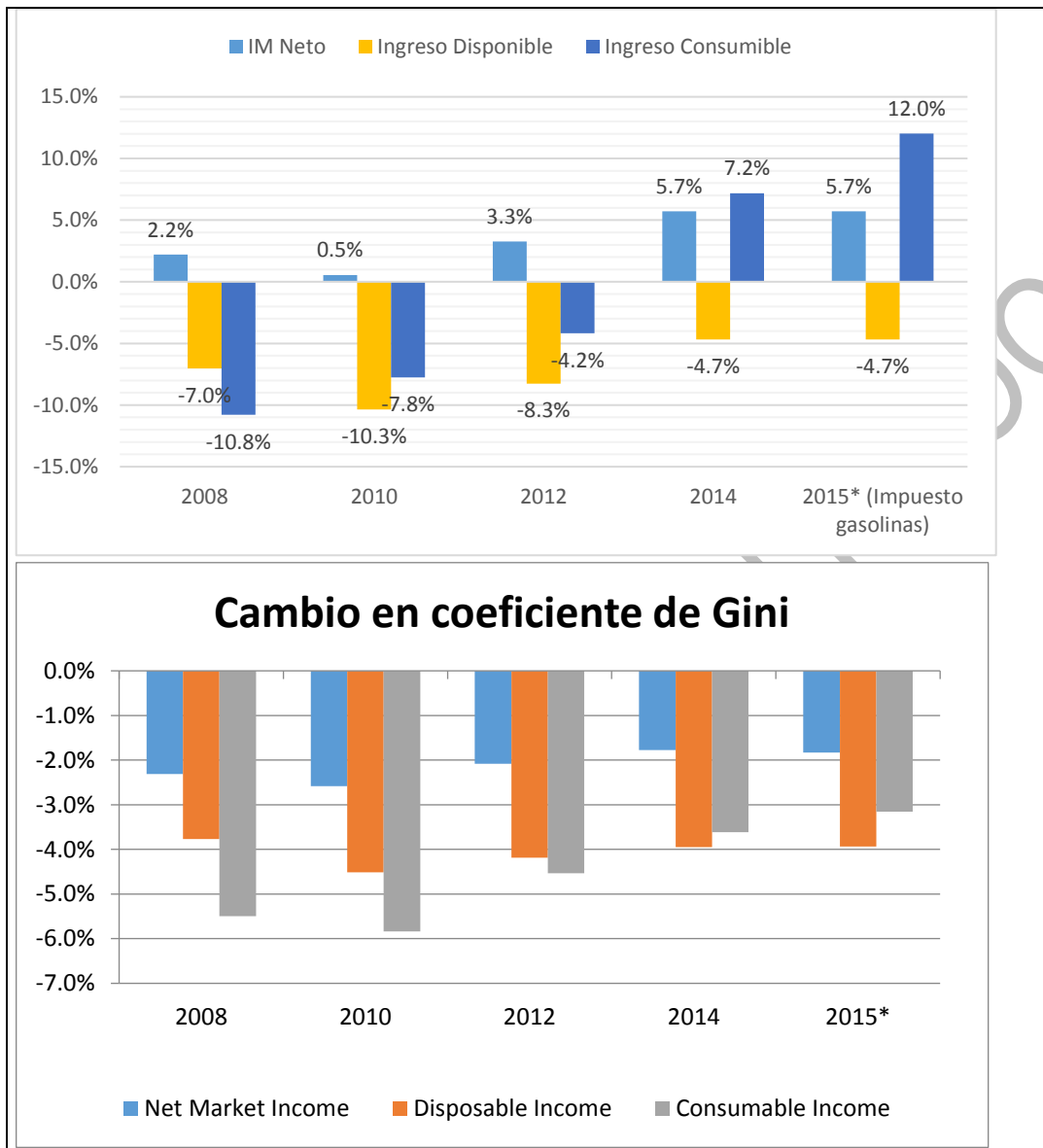
Cambio en tasas de pobreza y desigualdad asociado a transferencias dirigidas (con respecto a ingreso *neto de mercado*): 1992-2014



Fuente: Scott (2017)

Gráfico 9

Efectos del sistema fiscal sobre la tasa de pobreza extrema por ingresos (LBM): cambio con respecto a *ingreso de mercado*, 1992-2014



Fuente: Scott (2017)

NO CITAR

PROCESO

4. Fundamentos conceptuales y antecedentes prácticos de la RB

4.1. Definición

El concepto de una RB puede definirse como una transferencia *en efectivo, recurrente, individual, universal e incondicional*. Es decir, una transferencia a cada uno de los miembros de una población dentro de una entidad política o área geográfica determinada, nacional o sub-nacional), *no condicionada* a los ingresos, condición laboral, o cualquier otra característica personal (excepto posiblemente características demográficas y geográficas asociadas a diferencias en necesidades y costos para alcanzar el mismo nivel de bienestar económico), financiada por medio de *impuestos generales o rentas de recursos público*. En su concepción más común la RB se asume como una transferencia de *recursos monetarios no etiquetados*, es decir recursos cuyo uso tampoco se condiciona a la adquisición de bienes particulares, o “bienes meritorios”, como alimentos. Podemos destacar así tres principios básicos en la definición de una RB: universalidad, asignación incondicional, uso incondicional (efectivo).

Hay dos aspectos notables del concepto y práctica de RB que se destacan en esta sección. Primero, en la historia de políticas redistributivas la RB representa posiblemente la propuesta con la brecha más amplia entre ideas y prácticas. Una historia larga y ambiciosa de propuestas conceptuales (4.2), una base amplia y profunda de fundamentos éticos (4.3), económicos y políticas de protección social (4.4), contrasta con una historia de aplicaciones prácticas escasas, exóticas y parciales (4.5). Segundo, como se muestra a continuación, la idea de una RB se puede fundamentar a partir de tradiciones de pensamiento y de políticas públicas muy distintos. Esta convergencia desde perspectivas independientes le da una fuerza y credibilidad particular al concepto de RB. Después de un breve repaso de antecedentes históricos, se describen los fundamentos del concepto de RB desde tres perspectivas: ética, económica, y diseño de políticas de protección social.

4.2. Antecedentes históricos

La historia más detallada de los orígenes de la idea de RB y sus antecedentes se describe en Van Parijs y Vanderborght (2017, caps. 3-4), una referencia central para esta sub-sección. Estos autores encuentran antecedentes indirectos tempranos de la idea de RB en los orígenes de las políticas de asistencia social en Europa en el siglo 16 (J. L. Vives, 1526, *De Subventione Pauperum*) y las *Leyes de los Pobres* en Inglaterra entre los siglos 17 y 19. Existía a partir de esta obra y leyes un consenso sobre el imperativo de asegurar la subsistencia física de todos los miembros de la sociedad, como una responsabilidad del Estado (ejercida en el caso de Inglaterra por los gobiernos locales), no sólo de la caridad privada y de la Iglesia. Los debates se centraban en el uso de instrumentos que minimizaran desincentivos laborales, tomando la forma principalmente de transferencias en especie (comida y techo) condicionadas a trabajo, en las famosas *workhouses* de la Inglaterra Dickensiana.

De hecho, podemos suponer antecedentes mucho más antiguos aún, desde los orígenes de las sociedades humanas, que aún en sus formas más tempranas han tenido que enfrentar y resolver en su organización social dos problemas distributivos básicos: a) ¿cómo repartir los

beneficios generados de bienes de propiedad común o acciones colectivas?, y b) ¿cómo asegurar la subsistencia física de los miembros incapacitados temporal o permanentemente para hacerlo por sus propios medios (niños, ancianos, enfermos, discapacitados)? Desde grupos de cazadores y recolectores, han existido transferencias al interior de los núcleos familiares y de las comunidades más amplias para la subsistencia a todos sus miembros.

Desde una perspectiva distinta a la protección social, el antecedente conceptual directo más antiguo de la idea de RB como instrumento de política se ha reconocido generalmente en la propuesta de Thomas Paine (1795) de una RB asociada a la propiedad común original de la tierra. Por otro lado, desde la perspectiva de protección social, encontramos antecedentes conceptuales en el siglo 19 en los socialistas franceses (Fourier, Charlier) y en J.S. Mill (1849): “In the distribution, a certain minimum is first assigned for the subsistence of every member of the community, whether capable or not of labour.”

La idea de una RB resurgió en forma esporádica en distintos momentos del siglo 20 en el Reino Unido y EEUU (Russell 2018, Friedman 1962, Tobin et al 1967), y se ha desarrollado en forma mucho más sistemática e intensa en las últimas tres décadas, reflejando en parte el resurgimiento más general del interés en la desigualdad económica (desde Atkinson 1970 hasta Piketty 2010) y la justicia distributiva (Rawls 1970, Sen, etc). En los 80s se funda la *Basic Income Earth Network*, BIEN (originalmente *Basic Income European Network*), una red que ha mantenido viva la discusión especializada del tema hasta el día de hoy.

En años recientes ha surgido un número creciente de propuestas tentativas para introducir una RB en diversos países, más recientemente en Suiza y la India (4.5), y a nivel de discusión conceptual ha surgido un interés prospectivo motivado en el surgimiento esperado de inteligencias artificiales que desplazarían algún día al mercado laboral humano como el mecanismo principal para la distribución de recursos entre los hogares.

Entre las discusiones más recientes, es importante contrastar dos visiones y contextos de aplicación muy distintos. En los países de ingresos altos con sistemas fiscales y estados de bienestar altamente desarrollados, ha dominado una concepción de la RB fundamentada en ideales de libertad más allá de la protección social y la subsistencia, que implica una RB muy por encima de una línea de subsistencia mínima (Van Parijs y Vanderborght 2017 ilustran esta perspectiva). Por otro lado, en países de ingresos medios y sistemas fiscales y de bienestar menos desarrollados y con mayor desigualdad, como India, Brasil o México, donde persisten tasas de pobreza absoluta aún significativas, la RB tiene un interés principalmente como un instrumento de protección social que busca garantizar la subsistencia, consistentemente con los orígenes más antiguos del concepto. Es en este sentido que se asume aquí principalmente la idea de RB en para contexto de México.

4.3. Fundamentos Éticos: derechos sociales, suficientismo, equidad de beneficios

Derechos sociales

El concepto de RB se puede fundamentar en forma natural a partir del concepto de derechos sociales. Un elemento central del concepto de derechos sociales es desde luego la universalidad y exigibilidad. Por ejemplo, el derecho a la salud se interpreta generalmente

como acceso o *cobertura universal de salud*. La *Comisión de los Determinantes Sociales de la Salud* de la OMS define este derecho como un acceso efectivo, universal e incondicional a un paquete de salud (OMS, 2008; p. 8):

“Universal coverage requires that everyone within a country can access the same range of (good quality) services according to needs and preferences, regardless of income level, social status, or residency, and that people are empowered to use these services. It extends the same scope of benefits to the whole population.”

En el caso México, el concepto de derechos sociales se ha utilizado como base normativa de la medición de la pobreza de México desarrollada por Coneval a partir de un mandato claro de la *Ley General de Desarrollo Social* (2004). En este caso la concepción de derechos implica igualmente *acceso universal incondicional* en las dimensiones sociales protegidas por estos derechos, que en este caso incluyen salud, educación, alimentación, seguridad social y calidad y servicios de la vivienda. En años recientes se ha retomado esta medida y los derechos sociales que la conforman como una guía directa de la política social.

Es menos común la aplicación del concepto de derechos sociales a la dimensión de ingresos que a dimensiones sociales no monetarias. De hecho la medición de pobreza de México diferencia explícitamente el ingreso de las (otras) dimensiones sociales, y adopta para esta última dimensión un marco normativo de “bienestar económico”, conceptualizado y ponderado en forma diferenciada de la dimensión de derechos sociales (ver gráfico 10). Sin embargo, la idea de medir la pobreza absoluta por ingresos, el concepto y la medida más antigua de pobreza, puede interpretarse naturalmente como el reconocimiento el *derecho a un ingreso mínimo*. En el caso de la pobreza extrema, este ingreso se define a partir del costo de una canasta alimentaria básica, y representa así *un ingreso de subsistencia* (definido en el caso de México como la *línea de bienestar mínimo* -- LBM).

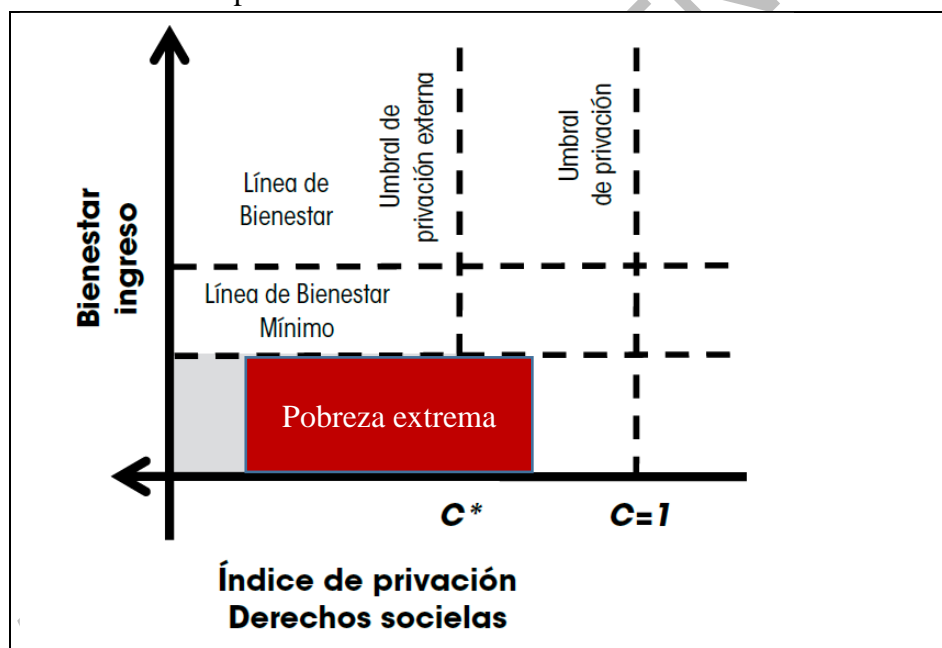
Considerando así un ingreso mínimo como derecho social, la definición de pobreza extrema en México privilegia este derecho sobre todos los demás, al ser el único que define necesariamente la condición de pobreza extrema. Las otras carencias se consideran como umbral de la pobreza extrema colectivamente, al requerir la satisfacción de más de 50% de las seis carencias (C*) para no clasificarse como pobre extremo, pero ninguna representa, como el ingreso mínimo (LBM), una condición individualmente necesaria de la pobreza extrema (por otro lado, cada una es necesaria individualmente para la definición más amplia de la pobreza, incluyendo la pobreza extrema y la moderada, C=1).

En este sentido, a pesar de que el ingreso se describe en un espacio de bienestar y no como un derecho social en la medición de la pobreza en México, en la definición de pobreza extrema, la LBM se asume, en efecto, no como el derecho más básico entre las siete dimensiones individuales. Esto implica que si se reconocen las seis carencias no monetarias como derechos sociales, con mayor razón se debe asumir el ingreso mínimo definido por la LBM como un derecho social, con las implicaciones correspondientes para implementar las políticas públicas necesarias para garantizar el acceso universal a este derecho.

El concepto de derechos sociales aplicado al diseño de políticas públicas y asignación de recursos públicos tiene ventajas importantes, pero también implica algunos riesgos. Primero,

reconocer un derecho a un servicio social representa en primer término una aspiración social de acceso universal, pero no asegura que el acceso sea efectivamente universal o equitativo, y en algunas condiciones puede generar asignaciones inequitativas. Esto se puede dar si la población más pobre también tiene menor capacidad para exigir sus derechos sociales que la menos pobre. Aún una condición tan básica como la capacidad de identificarse legalmente como ciudadano o residente de un país puede excluir desproporcionadamente a la población más pobre. Es importante por ello que cualquier política universal, como una RB, incluya siempre mecanismos para eliminar activamente barreras de acceso para los más pobres. Segundo, en forma similar, por su carácter universal, un derecho social definido en forma amplia puede llevar a que los recursos públicos se apliquen a favorecer a grupos de mayores ingresos, aún cuando la poblaciones de ingresos bajos enfrente retos más urgentes en las mismas dimensiones, además de la correlación agravante con ingresos bajos. Por ello es importante reconocer que en la definición de pobreza de México, el ingreso mínimo de subsistencia (LBM) se asume en efecto como un derecho básico y prioritario.

Gráfico 10
Definición de la pobreza extrema en México



Fuente: Coneval (2014)

Prioridad, suficiencia, y maximin

Partiendo de una tradición ética y de filosofía política distinta a la de derechos (pero consistente con esta), la literatura de filosofía analítica sobre igualdad y justicia distributiva, se ha postulado dos conceptos pertinentes a la idea de una RB: prioridad y suficiencia (Arneson, 2013). El concepto de “prioridad” se refiere simplemente a priorizar en la distribución a los estratos menos favorecidos en el espacio distributivo relevante (bienestar, recursos, oportunidades, etc.). En su versión más fuerte—ejemplificada por ejemplo en el “principio de diferencias” o “maximin” que asume Rawls (1971) en su teoría de justicia—se

prioriza *en forma absoluta* a los grupos menos favorecidos: es decir, una política sólo se puede recomendar cuando beneficia a los menos favorecidos, sin ponderación alguna del beneficio a estratos más favorecidos. Esta posición se puede justificar cuando la distribución se refiere a los recursos fundamentales para la vida en sociedad, en el caso de Rawls libertades fundamentales y “bienes primarios”. Esto implica en efecto maximizar el acceso a estos recursos compatible con un acceso igual para toda la sociedad, o el principio liberal clásico de máxima libertad compatible con la máxima libertad para todos.

El concepto de “suficiencia” se refiere igualmente a la priorización en el acceso a recursos fundamentales, pero acotados a un nivel mínimo, no sólo necesario, sino *suficiente*. Esta idea—la prioridad absoluta de asegurar un mínimo para todos—es desde luego consistente con el concepto de derechos sociales (incluyendo un ingreso mínimo de subsistencia), pues implica dar prioridad absoluta a asegurar el acceso a estos derechos para todos, antes de asignar recursos para beneficios más allá de los umbrales que definen estos derechos.

Podría parecer que cualquier posición prioritarista implicaría, por definición, esquemas de asignación focalizada: dirigir recursos en forma prioritaria a la población menos favorecida en la dimensión relevante. Como se verá en la siguiente sección, sin embargo, el único instrumento que permite garantizar acceso universal a un piso mínimo en la práctica, especialmente en condiciones de capacidades administrativas limitadas, es una asignación universal.

Equidad horizontal y vertical de beneficios

La medida más común de *progresividad absoluta* del gasto público, el *coeficiente de concentración* (o cuasi-Gini), utiliza como referencia normativa implícita la distribución igualitaria en términos absolutos representada por la coincidencia de la curva de concentración de la transferencia con la diagonal, cuando el coeficiente de concentración alcanza su valor (absoluto) mínimo de cero. Esta es precisamente la distribución que generaría una RB. Esta representa una norma de referencia en el sentido de que cualquier transferencia regresiva en términos absolutos podría en principio sustituirse por una RB, eliminando por definición toda desigualdad horizontal (beneficios diferenciados para personas idénticas) y vertical (beneficios mayores para personas con ingresos mayores). En términos de equidad horizontal, la RB puede interpretarse como una norma ideal, mientras que en términos de equidad vertical puede interpretarse como una norma de *equidad mínima* que postula que los estratos más pobres deben recibir beneficios por lo menos iguales a los que obtienen los estratos de mayores ingresos. Aunque es evidente que esta no sería una norma ideal de equidad vertical aceptable para muchos tipos de beneficios, como las políticas de protección social o combate a la pobreza cuya función principal es proteger a las poblaciones más vulnerables, aún interpretada como sólo una condición necesaria (pero no suficiente), este criterio no es inocuo. Como veremos (sección 5), en México se ejerce una proporción mayor del gasto social por medio de instrumentos regresivos en términos absolutos, que neutrales o progresivos. En términos generales, prácticamente todos los países asignan una fracción significativa del gasto social a instrumentos regresivos en términos absolutos.

4.4. Fundamentos económicos: eficiencia redistributiva y teoría de impuestos óptimos

El concepto de RB puede analizarse y fundamentarse en la teoría económica desde múltiples perspectivas. Para este análisis consideramos dos enfoques teóricos principales. Primero, analizamos las ventajas y costos de transferencias universales vs. focalizadas en términos de efectividad redistributiva. Segundo, consideramos la RB en el contexto del sistema fiscal en su conjunto, a partir de la teoría de impuestos óptimos.

Efectividad redistributiva: universalidad vs. focalización

Al comparar transferencias universales y focalizadas es importante distinguir objetivos de instrumentos. Es natural suponer que la universalidad como objetivo (por ejemplo, el concepto de derechos sociales universales), implica necesariamente instrumentos universales. Por ejemplo, el derecho a la educación implicaría un sistema de educación pública universal. Sin embargo, es claro que un instrumento de asignación universal *no es ni necesario ni suficiente* para garantizar acceso universal a los beneficios asociados a un derecho social. *No es necesario*, porque en una economía mixta el acceso a los derechos sociales no sólo se puede lograr por medio de transferencias públicas, sino por medio del mercado, por lo que el acceso universal podría en principio lograrse de la manera más eficiente focalizando las transferencias exclusivamente sobre las personas que no cuentan con medios suficientes para lograr este acceso por sus propios medios, sin poner en riesgo otros gastos necesarios. *No es suficiente*, porque la provisión *nominalmente* universal de servicios sociales no garantiza un acceso y uso *efectivamente* universal de estos servicios para la población. Existen barreras económicas, costos de participación y de oportunidad, que pueden limitar el acceso a servicios para ciertos grupos, aun cuando se provean en forma universal e incondicional. En estas condiciones es posible que la mejor forma de lograr el acceso universal sea por medio de transferencias focalizadas para compensar a los hogares que enfrentan estos costos. Esta es desde luego una motivación principal de los *programas de transferencias condicionadas* (PTC).

En el caso que nos ocupa aquí, el derecho a un ingreso mínimo a lo largo del ciclo de vida independientemente de cualquier contingencia, es igualmente claro que asumir este como un derecho universal no implica necesariamente un instrumento universal, como una RB. En principio, un sistema tradicional de protección social busca lograr este objetivo por medio de un conjunto de transferencias contingentes. En los estados de bienestar más desarrollados estas incluyen, por ejemplo, pensiones de vejez, transferencias para la infancia (*child benefits*), seguros de desempleo, entre otros. En algunos países, principalmente europeos, muchos de estos componentes son universales, notablemente una pensión básica de vejez y transferencias por niño, pero otros, como EEUU, usan transferencias condicionadas focalizadas.

Podemos comparar las transferencias universales y focalizadas en términos de su efectividad como instrumentos distributivos y de PS asumiendo el objetivo de garantizar un ingreso mínimo. Parecería evidente que una transferencia focalizada necesariamente y por diseño es superior en términos de efectividad distributiva a una universal. La motivación de la focalización es precisamente esta efectividad: la capacidad de lograr mayor impacto, con los mismos recursos, al concentrarlos sobre la población que más los necesita. Sin embargo, la

brecha entre la eficiencia potencial que se puede lograr con una transferencia focalizada y la eficiencia efectiva que se logra en la implementación práctica, es amplia.

Para mostrar esta diferencia entre el potencial y la práctica de la focalización en el caso de México, estimamos el costo de eliminar por completo la pobreza extrema por ingresos usando la LBM por medio de una transferencia perfectamente focalizada (capaz de identificar los ingresos de las personas en condiciones de pobreza extrema y hacerles transferencias personalizadas del monto necesario para cerrar su brecha respecto a la línea de pobreza).

Ignorando los costos operativos para implementar este esquema, eliminar por completo la pobreza extrema por ingresos en México requeriría un gasto público de apenas 0.53% del PIB, que corresponde a la brecha total de pobreza extrema nacional en 2014 (es decir, la suma total, para la población en pobreza extrema, de las brechas entre su ingreso y la LBM).

Para poner esta cifra en perspectiva, México gasta actualmente cerca de 1% del PIB en los principales programas de transferencias monetarias dirigidas (Prospera, PAL, Adultos Mayores, y Proagro). Estas transferencias generan una reducción de la brecha total de pobreza de 0.53% a 0.40% del PIB (efecto contable estimado a partir de la ENIGH 2014). Esto implica que para eliminar la pobreza extrema con los esquemas de transferencia focalizadas que se implementan actualmente en México sería necesario aumentar este gasto de 1% a 4.1% del PIB. Aún ésta cifra subestima el aumento de recursos necesario, probablemente por un margen amplio, ya que a) asume que es posible incrementar el gasto en esta proporción sin una reducción en la efectividad redistributiva de los programas, y b) ignora cambios en el comportamiento de los hogares asociados a estas transferencias dirigidas que reducirían los ingresos autónomos de los hogares beneficiarios, como desincentivos laborales, desplazamiento de transferencias privadas, etc.

La idea de focalizar recursos busca minimizar errores de dos tipos: a) *exclusión* de parte de la *población objetivo*; y b) *inclusión* de parte de la *población no objetivo*. En el caso que nos motiva aquí, la prioridad absoluta de un piso mínimo universal en una dimensión, sin embargo, el objetivo es al mismo tiempo más fuerte y más acotado: no es sólo *priorizar* la asignación de recursos a la población menos favorecida (en esta dimensión), sino *garantizar* esta asignación mínima a esta población. En este caso, no se busca equilibrar los dos tipos de error, sino que se asigna todo el peso a eliminar el primero: *eliminar cualquier error de exclusión*. Veremos abajo que bajo ciertas circunstancias el instrumento más efectivo para lograr esto no es la focalización, sino la universalidad (sección 4.4).

Los instrumentos focalizados se diseñan precisamente para minimizar ambos tipos de error. En la práctica, sin embargo, cualquier programa focalizado por medio de procesos administrativos de identificación es vulnerable a ambos tipos de error. Al no tener que identificar a la población beneficiaria, una RB universal depositada en cuentas individualizadas para toda la población eliminaría por completo el error de exclusión.

Un aspecto sorprendente del concepto de RB universal como instrumento redistributivo es que representa una solución simple y efectiva a muchas de estas limitaciones, capaz de superar por ello la efectividad redistributiva de una transferencia focalizada.

Como contraparte de esta ventaja, en comparación con transferencias focalizadas (interpretando la RB como un instrumento para transferir recursos en forma eficiente a la población más vulnerable), una RB por definición maximizaría el “error de inclusión”. Es importante entender, sin embargo, que este costo es menos problemático de lo que parece, en el contexto que nos ocupa aquí, por las siguientes razones:

- Dado el conflicto (*trade off*) inevitable entre los dos tipos de error, como se he argumentado antes, la RB puede interpretarse como el instrumento óptimo cuando todo el peso se asigna al objetivo de minimizar el error de exclusión.
- La efectividad redistributiva de la RB debe evaluarse considerando el sistema fiscal en conjunto. Dado el conflicto que implica cualquier transferencia entre los dos tipos de error de focalización, no es necesario resolver ambos con un solo instrumento. Una vez que se incluye la recaudación fiscal para el financiamiento de la RB, el beneficio *neto* para los estratos superiores resulta negativo, es decir estos estratos regresan por vía tributaria el total de su RB y financian más bien la RB de los estratos más pobres. Por lo menos la parte superior de la distribución, el error de inclusión de una RB se elimina por medio del sistema impositivo. Como se muestra abajo (sección 5), una RB financiada por medio de ISR sería financiada en su totalidad por hogares en los dos deciles de mayores ingresos, principalmente en el decil superior. Si se utilizara el IVA exclusivamente para financiar la RB los contribuyentes netos se concentrarían en los tres deciles superiores.
- Si bien el error de inclusión necesariamente es mayor que en el caso de una transferencia focalizada efectivamente sobre los estratos más pobres, si los errores y costos de identificación de los beneficiarios de la transferencia focalizada son suficientemente altos, la RB puede en principio resultar más efectiva. Por ejemplo, aunque por su carácter universal una RB sólo ejercería 20% de sus recursos en beneficio del 20% más pobre de la población, el *Programa de Abasto Social de Leche* de LICONSA, probablemente el programa de transferencias dirigidas más antiguo de México (establecido en 1972, con antecedentes desde 1944), logra transferir apenas 15% de sus beneficios al 20% más pobre de la población. Una vez que se sustraen los costos operativos y de participación asociados al programa, los beneficios recibidos por este grupo se reducen aún más, a cerca del 10% de los recursos que absorbe el PASL (Scott, 2016).
- En un país con capacidades tributarias limitadas, como México, es posible también reducir significativamente el costo fiscal de la RB y su error de inclusión imponiendo algún tipo de barrera o desincentivo a la participación de los estratos de mayores ingresos. En general resulta más fácil identificar (y desincentivar de participar en la RB) a la población de mayores ingresos, que identificar (sin desincentivar de participar en actividades económicas productivas) a la población de menores ingresos. Tanto el experimento fallido de Irán, como la propuesta reciente de la India que se citan abajo (s-s 4.3), asumen la posibilidad de reducir participación de los deciles superiores para reducir el costo fiscal de la RB. Algunos mecanismos posibles para ello:

- solicitar simplemente a estos estratos de abstenerse voluntariamente y **donar solidariamente** su RB para financiar las RB de los estratos más pobres;
- imponer **costos oportunidad** a la participación, como en programas de empleo temporal (workfare), que en una sociedad muy desigual pueden ser suficientemente bajos para representar una carga mínima para los estratos de bajos ingresos, pero una barrera disuasiva para los de ingresos altos. Por ejemplo, para la RB modesta que se analiza en la sección 5, el beneficio neto para el decil más pobre representaría 32% de su ingreso (suponiendo financiamiento por medio de ISR), pero para el cuarto y quinto decil se reduciría a 7% y 5%, respectivamente.
- Finalmente, sería posible introducir **criterios de exclusión** efectivos, fácilmente identificables y no manipulables para excluir a los hogares en la parte superior de la distribución: nivel educativo de los padres, tamaño y lugar de residencia, impuesto predial, acceso a tarjeta de crédito, fondos de inversión, etc., seguros privados, consumo de energía eléctrica (por ejemplo, hogares DAC), uso de servicios educativos privados.

Teoría de impuestos óptimos

La teoría de impuestos óptimos, desarrollada originalmente por Mirrlees (1971), define un impuesto óptimo a partir de la minimización de pérdidas económicas y una función de bienestar social que incluye objetivos distributivos. Una de las implicaciones prácticas que se puede derivar de esta teoría es que un sistema fiscal óptimo puede modelarse por medio de un impuesto directo proporcional, lineal o “plano” (tasa impositiva constante independientemente del nivel de ingresos), combinado con una transferencia universal (Stern 1976; Atkinson 1995; Mankiw et al. 2009). A mayor desigualdad y “aversión social a la desigualdad” (en la función de bienestar social), mayor debe ser la transferencia y la tasa impositiva. El libro de Atkinson (1995) titulado justamente *Basic Income/Flat Tax* presenta un análisis detallado de esta combinación de impuestos lineales y renta básica, como alternativa a los sistemas tradicionales de seguridad social e impuestos progresivos.

Si bien los conceptos de RB e impuesto plano (IP) son lógicamente independientes y de hecho ideológicamente antagónicos—asociados comúnmente a posiciones de “izquierda” y “derecha”, respectivamente—resultan complementarios en la práctica. El financiamiento de una RB por medio de un IP minimiza simultáneamente las distorsiones laborales y los costos económicos asociadas tanto a la transferencia cómo a su financiamiento impositivo.

El gráfico 11 contrasta el efecto neto de tres esquemas fiscales alternativos financiado por medio de un impuesto lineal: a) una transferencia tradicional focalizada en función de una prueba de ingresos, b) un impuesto sobre la renta negativo, y c) una RB.

Contra-intuitivamente, además de su eficiencia económica como instrumento fiscal una política de IP/RB representa un sistema de alto impacto redistributivo, especialmente en

contextos de mayor desigualdad en la distribución original. En estas condiciones, la teoría de impuestos óptimos implica mayor redistribución (una mayor tasa impositiva para financiar una RB mayor), pero además la efectividad redistributiva de un esquema de IP/RB es superior.

Podemos ilustrar la aritmética redistributiva de una RB/IP con un ejemplo muy simple pero claro (Tabla 2). Tomando en cuenta que la participación del decil (10%) más pobre de la población en México es del orden de 1% del ingreso total de los hogares en el país (1.1% en 2014), un IP de 10% utilizado en su totalidad para financiar una RB implicaría un aumento absoluto del ingreso neto de los hogares en este decil del orden de 100%: estos hogares contribuirían 10% de su ingreso por vía del IP (0.01% del PIB), pero recibirían a cambio una transferencia de 1% del PIB (10% de 10% del PIB), por lo que su beneficio neto sería de 0.99% del PIB, que sumado a su ingreso original de 1% del PIB en efecto duplicaría su ingreso disponible. En el extremo opuesto de la distribución, si la participación del decil más rico en el ingreso original fuera de 40% (41.7% en 2014), el IP/RB reduciría su participación a 37%.

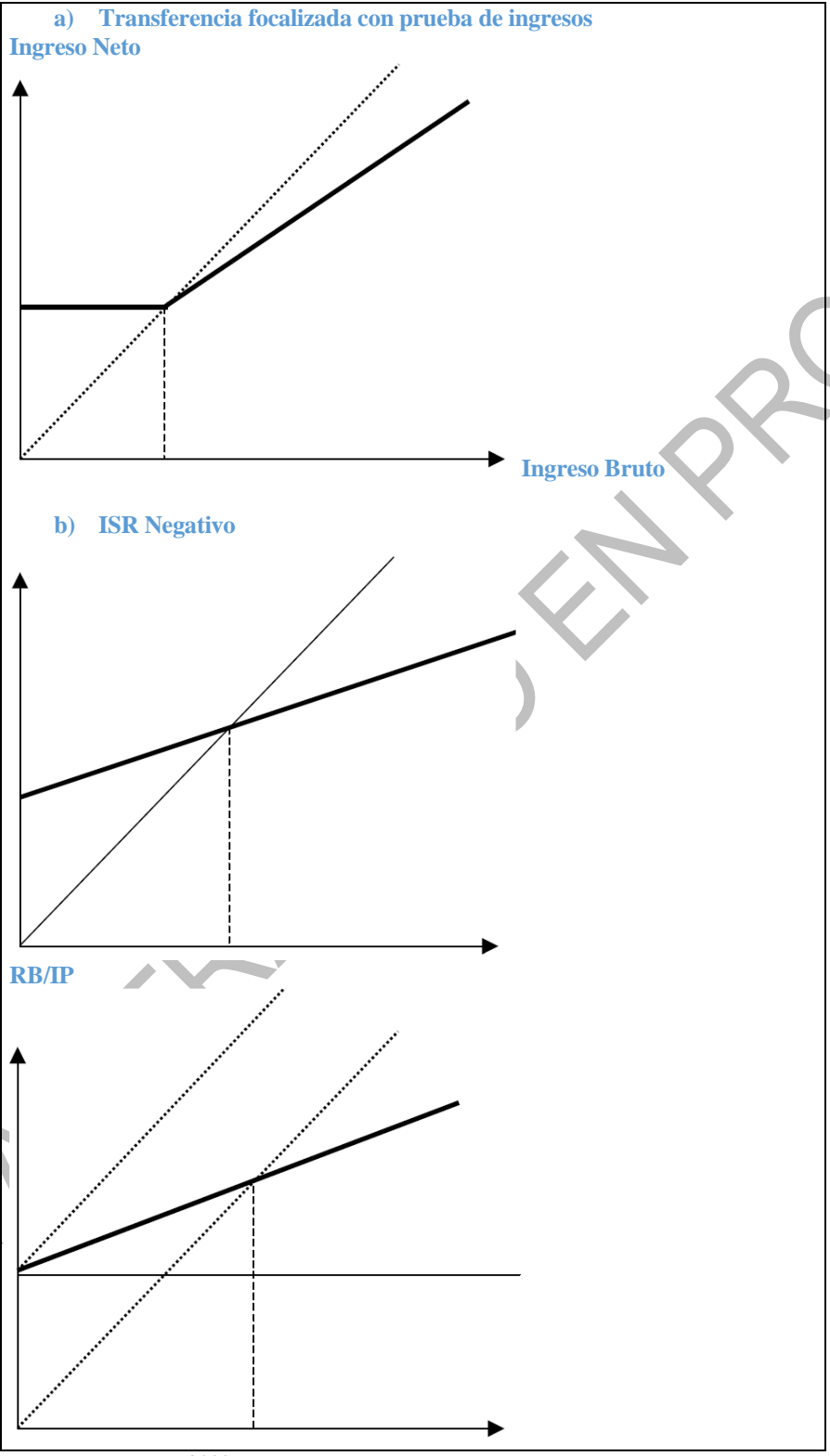
La aritmética del cambio en la desigualdad asociado a una RB/IP resulta aún más simple: es fácil verificar que una IP/RB de $x\%$ reduce el coeficiente de Gini en precisamente $x\%$, por lo que la IP/RB de 10% reduciría la desigualdad del ingreso en esta misma proporción. La tabla ilustra el efecto redistributivo de un IP/RB de 3%, 10% y 20%, a partir de la distribución del ingreso de mercado estimada para 2014 (Scott et al. 2016). Como puede apreciarse, las reducciones en la desigualdad son de estas mismas proporciones, mientras que el ingreso del decil más pobre aumentaría en 40%, se duplicaría y se triplicaría, en estos tres escenarios respectivamente.

Es cierto, desde luego, que si la RB se financiara con un impuesto progresivo en lugar de un IP, con la misma recaudación, el efecto redistributivo de la RB sería aún mayor. Sin embargo, una ventaja importante de un IP, adicional a sus ventajas en términos de la teoría de impuestos óptimos (incentivos laborales), es que por su simplicidad implica mayores tasas efectivas de recaudación, al minimizar oportunidades de evasión, costos administrativos, etc. Dado el conflicto entre progresividad y efectividad recaudatoria, en condiciones de alta desigualdad resulta óptimo en términos de efectividad redistributiva priorizar la capacidad recaudatoria vs. la progresividad del sistema fiscal. (un argumento similar para el caso de Chile se presenta en Engel et al. 1997)

Sin duda el costo fiscal de una RB es la razón principal por la cual este instrumento o aún una pensión universal no se aplica en forma más amplia en países en desarrollo.¹

¹Por ejemplo: *[The universal pension program] is probably the best way to provide poverty relief to the elderly. Considering the difficulty of identifying who among the elderly is poor, the principal merit of the program is that its universality avoids the targeting issue. However, its principal merit is also the principal problem: fiscal affordability, especially in low-income countries.* Holzmann and Hinz, 2005, Old-Age Income Support in the 21st Century An International Perspective on Pension Systems and Reform, World Bank.

Gráfico 11



Fuente: Van Parijs (2003)

Tabla 2
Efecto redistributivo simulado de IP/RB a partir de ENIGH 2014

| Deciles | Ingreso de Mercado (IM) | Efecto distributivo de IP/RB (%PIB) | | | Cambio en ingreso respecto a IM | | |
|--------------------|-------------------------|-------------------------------------|--------------|--------------|---------------------------------|-------|--------|
| | | 3% | 10% | 20% | 3% | 10% | 20% |
| 1 | 1.1% | 1.4% | 2.0% | 2.9% | 23.5% | 78.3% | 156.7% |
| 2 | 2.5% | 2.7% | 3.2% | 4.0% | 9.1% | 30.2% | 60.4% |
| 3 | 3.5% | 3.7% | 4.1% | 4.8% | 5.6% | 18.6% | 37.2% |
| 4 | 4.4% | 4.6% | 5.0% | 5.6% | 3.8% | 12.5% | 25.0% |
| 5 | 5.5% | 5.6% | 5.9% | 6.4% | 2.5% | 8.2% | 16.4% |
| 6 | 6.7% | 6.8% | 7.0% | 7.4% | 1.5% | 4.9% | 9.8% |
| 7 | 8.3% | 8.4% | 8.5% | 8.7% | 0.6% | 2.0% | 4.0% |
| 8 | 10.8% | 10.8% | 10.7% | 10.6% | -0.2% | -0.7% | -1.5% |
| 9 | 15.4% | 15.2% | 14.8% | 14.3% | -1.0% | -3.5% | -7.0% |
| 10 | 41.7% | 40.8% | 38.6% | 35.4% | -2.3% | -7.6% | -15.2% |
| Gini | 0.505 | 0.490 | 0.455 | 0.404 | | | |
| Cambio Gini | | -3% | -10% | -20% | | | |

NO CITAR TRABAJO EN PROGRESO

4.5. Protección social universal.

Como se ha visto antes, el antecedente más antiguo del concepto de RB son los sistemas de protección social. Los dos componentes principales de protección universal en los sistemas de seguridad social de muchos países de ingresos altos son un *paquete universal de salud* y una *pensión básica universal*. La tendencia hacia sistemas universales de salud se ha fortalecido también en países de ingresos medios, aunque las pensiones básicas tienden a aplicarse mayoritariamente en forma focalizada.

Considerando estos dos componentes, un estudio comparativo reciente (Wagstaff 2009) encuentra que 13 países de la OECD tienen sistemas de salud universales financiados por medio de impuestos generales: Australia, Canadá, Finlandia, Irlanda, Nueva Zelanda, el RU, Dinamarca, Grecia, Islandia, Italia, Portugal, España, Suecia. Los primeros seis han tenido estos sistemas por lo menos desde hace medio siglo, mientras que los demás han transitado hacia estos sistemas desde sistemas contributivos en el curso de las últimas tres a cuatro décadas. Un número similar de países de la OECD tienen pensiones básicas universales independientes de los ingresos de los trabajadores (OECD 2011). Canadá, Dinamarca, NZ, y el RU tienen sistemas universales en ambos componentes. Algunos países de ingresos altos también aplican transferencias y exenciones fiscales universales por hijo (child benefit).

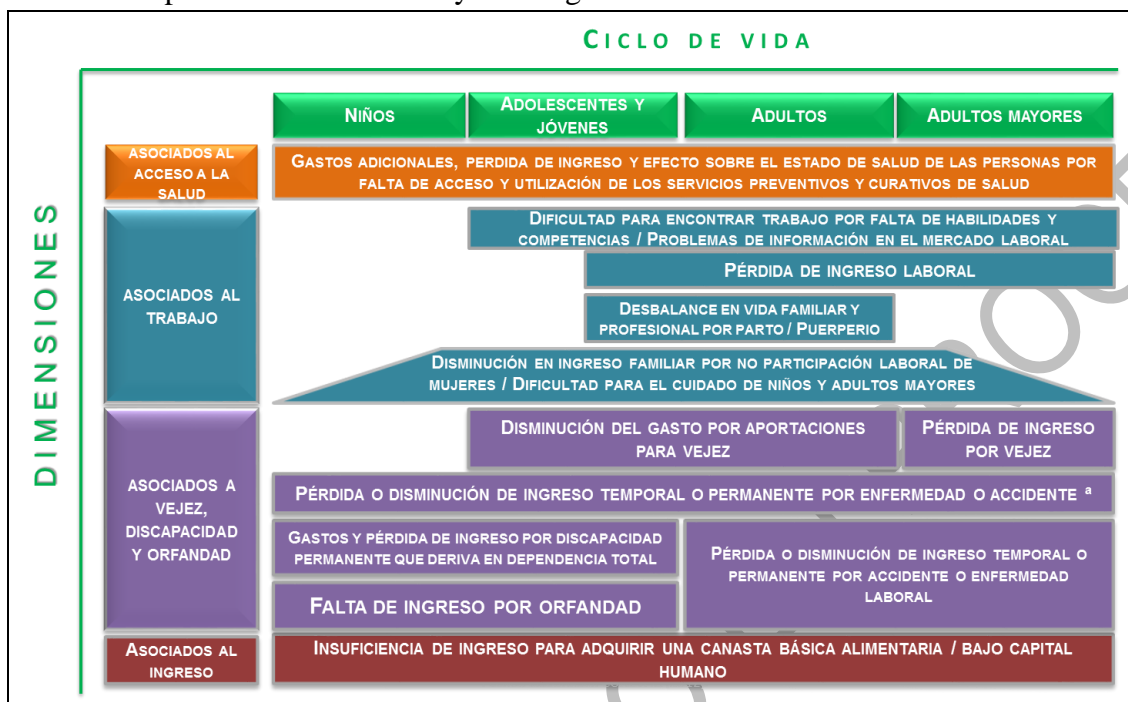
En contraste con los países industrializados, son pocos los países en desarrollo que han adoptado pensiones no contributivas (NC) universales (Tabla A.2 en Holzmann y Hinz 2005). Las economías emergentes mayores que han adoptado pensiones NC (África del Sur, Brasil, India, México), las asignan en forma focalizada según la fuente anterior, aunque en el caso de México el programa federal de pensiones no contributivas que originalmente se dirigía a localidades rurales, se ha generalizado en principio a todos los adultos mayores del país. Son aún comunes también en estos países sistemas duales de salud, con sistemas contributivos de salud acotados a una fracción de la población (formal) y sistemas NC para el resto.

En el caso de México, en años recientes se han presentado diversas iniciativas para transitar del sistema truncado y dual de seguridad social que impera actualmente hacia un sistema universal PS (Scott 2005, Levy 2008, Hernández 2012, Anton, Hernandez y Levy (2012; Coneval 2012; CEEY 2012). Levy (2008) y Anton, Hernandez y Levy (2012) presentan la propuesta más detallada y desarrollada del diagnóstico, parámetros y estimación de efectos económicos. La propuesta de Coneval (gráfico 12) es la única que contempla junto con los riesgos que cubre la seguridad social tradicionalmente, el riesgo básico de no contar con un ingreso suficiente para la subsistencia, como en los siguientes párrafos abajo.

A pesar del conceso amplio a favor de un sistema de PSU en México, y que esta ha sido planteada tentativamente al inicio de las últimas dos administraciones federales, esta no se ha implementado principalmente por las reformas profundas que implicaría para el sistema actual de seguridad social y para el sistema fiscal.

Gráfico 12

Sistema de protección social incluyendo ingreso mínimo



Fuente: CONEVAL, Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México, 2012

Ingreso mínimo

En contraste con los riesgos tradicionales atendidos por la seguridad social, ni los sistemas tradicionales ni las propuestas de PSU contemplan en general el riesgo de no contar con ingresos suficientes para adquirir una canasta alimentaria mínima, por cualquier causa y a lo largo de todo el ciclo de vida. Es más común el objetivo de asegurar un ingreso mínimo para todos *en las fases más vulnerables del ciclo de vida*, en especial la infancia (child benefits) y la vejez (pensiones básicas). En el caso de México, como en los ejemplos mencionados de Brasil y África del Sur, se han privilegiado las pensiones para adultos mayores. Es posible argumentar, sin embargo, que en un país como México, resulta inconsistente adoptar una pensión universal (PU) pero no un ingreso mínimo para el resto del ciclo de vida.

El riesgo principal que se busca cubrir con una PU es el riesgo de llegar a la tercera edad sin contar con recursos financieros ni activos productivos suficientes para sostener un nivel mínimo absoluto de consumo (en contraste con pensiones contributivas diseñadas más bien para suavizar el consumo). En un país de ingresos altos y desigualdad moderada, este riesgo se limita principalmente a las etapas no laborales del ciclo de vida y a pérdidas contingentes de capacidad productiva: tercera edad, infancia y juventud, desempleo y discapacidad. Por ello en este contexto tiene sentido diseñar instrumentos específicos enfocados a estas etapas y riesgos: pensiones de tercera edad, invalidez o discapacidad, transferencias por niño,

seguros de desempleo. Los escasos casos que quedan de ingresos insuficientes en este contexto se pueden atender efectivamente por medio de programas específicos focalizados.

Pero en países con ingresos más bajos y niveles de desigualdad más altos, como México, la gran mayoría de la población en edad laboral que sufre de insuficiencia de ingresos para sostener un mínimo de consumo alimentario no se encuentra en esta posición por estar desempleada o discapacitada, sino por no contar con activos productivos suficientes para generar este ingreso mínimo, aún si trabajan más horas que otros estratos económicos. En otras palabras, esta población sufre esencialmente del mismo tipo de riesgo que un adulto mayor, por causas distintas. En muchos casos, una RB podría justificarse mejor para adultos en edad laboral sin activos y para niños que para adultos mayores. Mientras que muchos adultos mayores pobres pueden ser responsables de llegar a la tercera edad sin activos financieros suficientes (aquellos que contaron con suficientes ingresos y capacidad de ahorro para la vejez en su edad productiva), muchos trabajadores pobres no tienen la oportunidad de acumular activos productivos suficientes (por falta de acceso efectivo a educación, fallas en mercados crediticios, etc.). En el caso de los niños en pobreza extrema, además de la ausencia evidente de toda responsabilidad por esta condición, la prioridad de su protección contra este riesgo se justifica desde luego por el impacto de un consumo alimentario insuficiente sobre el resto de su ciclo de vida y de sus futuros dependientes.

Bajo esta perspectiva, si existe un consenso a favor de proteger a los adultos mayores por medio de una PU, tendría que haberlo también, por mínima consistencia y equidad, a favor de proteger al resto de la población en condiciones de pobreza extrema. A pesar de esto, es común observar un sesgo fuerte en los sistemas de PSU a favor de la tercera edad frente al resto del ciclo, y en particular frente a la infancia. Este problema, que podría explicarse como un legado más del origen Bismarckiano de la seguridad social, ha sido reconocido en países con PU generosas respecto a las líneas de pobreza nacionales, como Brasil y Sudáfrica. Se aplicaría también al caso de México si se introdujera una PU de 2 SM, como ha propuesto Levy (2008), sin un sistema de protección comparable para la infancia y el resto del ciclo de vida. Como referencia, esta última pensión representaría una transferencia equivalente a 4.8 veces la LBM (promedio rural/urbano), y 13 veces la transferencia necesaria para cerrar la brecha media de pobreza respecto a esta línea.

4.6. Antecedentes prácticos

En contraste con su eminente y rica historia conceptual, no existe aún un país que haya implementado y sostenido una RB en el sentido estricto (en efectivo, recurrente, individual, universal e incondicional) para el conjunto de la población nacional. Sí existe por lo menos una aplicación a nivel sub-nacional (el caso de Alaska que se describe a continuación), y existen múltiples aplicaciones parciales que se motivan o pueden asociarse a la idea de una RB.

Se describen a continuación tres tipos de políticas con aplicaciones importantes en el ámbito internacional y se destaca su relevancia, y en algunos casos aplicaciones, en México. El antecedente indirecto más antiguo e importante, los esquemas universales, no contributivos de protección social, ya se han discutido en la sección anterior.

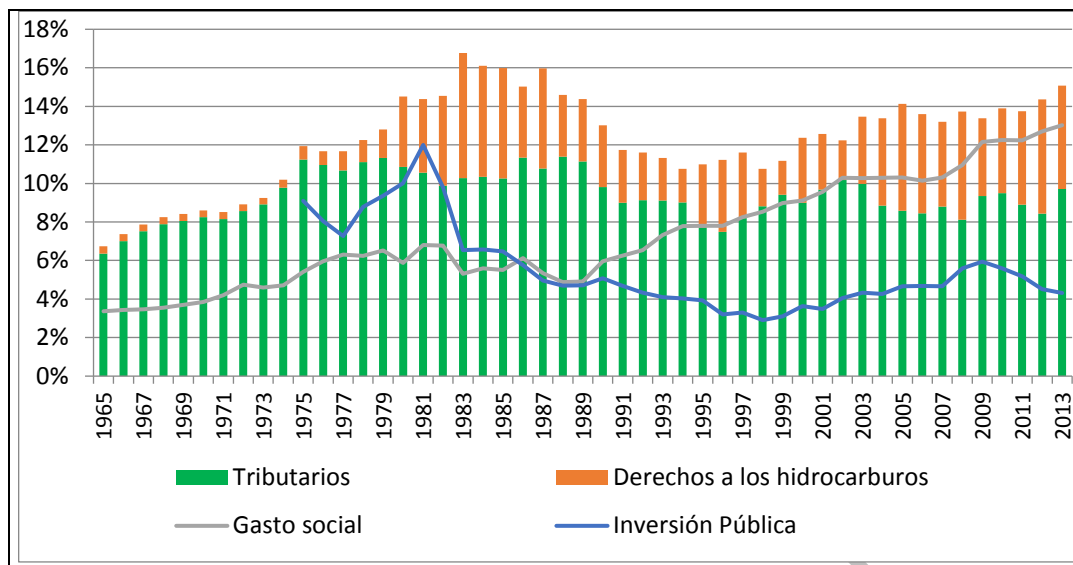
a) *Repartición de rentas de recursos comunes*

Una de las propuestas más antiguas del concepto de RB es como mecanismo de distribución natural de la renta asociada a un recurso de propiedad común. Ya se mencionó la propuesta pionera de Paine (1795) en relación a la tierra, pero tiene antecedentes mucho más antiguos tomando en cuenta que el tema de propiedad común (vs. privada) estaba en el centro del análisis político-económico de Platón y Aristóteles. En la era actual su aplicación se asocia principalmente a los recursos del sub-suelo, en particular el petróleo. Posiblemente el caso más puro y sostenido de una RB hasta hoy ha sido la RB que ha implementado Alaska desde mediados de los 70's para repartir (una parte de) la renta petrolera del estado a la población residente en el estado. Existen otros ejemplos donde estas rentas se han vinculado no a una RB generalizada, pero sí a pensiones universales, como el *Bonosol* de Bolivia y el fondo de pensiones de Noruega. Un antecedente incipiente de esta idea en México es el "Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el desarrollo" creado finalmente para transparentar y eficientar el gasto de la renta petrolera (en el contexto de la reciente reforma energética) y contempla una pensión universal entre múltiples rubros contemplados para ejercer excedentes por encima del 3% del PIB (sin reglas de asignación claras).

El uso discrecional de rentas de recursos naturales comunes por parte de los gobiernos en países ricos en estos recursos tiende a generar no sólo a gastos opacos e ineficientes, sino corrupción y erosión de procesos de rendición de cuentas democráticos--la llamada "la maldición petrolera" (*oil curse*). Las ventajas de una RB como mecanismo de asignación en este contexto son particularmente claras, al transferir los recursos en forma igualitaria directamente a los ciudadanos. En el caso de México, el auge de los recursos petroleros en las últimas tres décadas tuvo diversas consecuencias sobre la capacidad fiscal y el gasto público en el país (gráfico 13): a) la capacidad tributaria no-petrolera mostraba una tendencia creciente en las décadas previas, pero se estancó en 10-11% del PIB en 1975-1989, reduciéndose a 8-10% en 1990-2013; b) en ausencia de un fondo petrolero de estabilización, los ingresos petroleros intensificaron en lugar de moderar las fluctuaciones pro-cíclicas en los ingresos fiscales, c) a pesar de tratarse de un recurso no renovable, los ingresos petroleros no se han utilizado para aumentar la inversión pública, sino principalmente se han traducido en un crecimiento del gasto social. Además de ser crecientemente insostenible, como hemos visto este gasto se ha ejercido en un conjunto de programas de calidad y acceso desigual, que han contribuido a la reducción de rezagos sociales, pero no a una disminución sostenida de la pobreza por ingresos.

Gráfico 13

Evolución de ingresos petroleros y tributarios, y gasto público en inversión y desarrollo social: 1992-2014



Fuente: Scott (2017)

Una interpretación posible de la propiedad nacional de los recursos petroleros plasmada en la constitución es que todo ciudadano mexicano tiene un derecho a participar por igual en los beneficios que estos recursos generan. Si se acepta esta interpretación, tiene dos implicaciones interesantes. Primero, implica que ya existe un mandato constitucional para una RB fundamentada en este recurso común. Segundo, implica que el uso de la renta petrolera para financiar el gasto público resulta extremadamente regresivo. Este financiamiento puede descomponerse y transparentarse en dos pasos fiscales: a) el gobierno reconoce a cada ciudadano su participación per cápita sobre este recurso nacional; b) el gobierno recauda inmediatamente estas participaciones de los ciudadanos para financiar el gasto público. Visto así, este impuesto representa un impuesto “por cabeza” (*poll tax*), o una RB negativa que el gobierno extrae de cada ciudadano. En este sentido, una reforma que asignara la renta petrolera para el financiamiento de una RB y sustituyera esta fuente de recursos por impuestos tradicionales para mantener el nivel existente de gasto público (sin considerar la RB), representaría una reforma fiscal altamente progresiva, al sustituir el impuesto “por cabeza” por impuestos al ingreso o al consumo.

b) *Reforma de subsidios y transferencias.*

Uno de los esfuerzos más ambiciosos para introducir una RB se aplicó en Irán a finales del 2010, cuando el gobierno eliminó de una tajada subsidios energéticos, de transporte, y alimentarios por un valor de 15% del PIB y los sustituyó por una RB ciudadana por el mismo valor (Tabatabai 2010; Segal 2011a,b; FMI...). En el primer año la reforma se aplicó con éxito y logró una reducción en la pobreza 5 ppt y del coeficiente de Gini de 41 a 37 puntos. Sin embargo, estos logros se erosionaron después del primer año en el contexto externo desfavorable que enfrentó la economía (sanciones internacionales) y un mal manejo macroeconómico. (FMI...).

Recientemente el gobierno de la India se ha planteado la posibilidad de una RB motivada en forma similar para sustituir un conjunto amplio, descoordinado e ineficiente de subsidios y

transferencias por un valor de 5% del PIB (ch 9. *Economic Survey 2016-17* Government of India, Ministry of Finance).

Por diseño, los subsidios de bienes básicos de consumo generalizado, como alimentos y energéticos, son a) *regresivos* (al beneficiar a los hogares en proporción de su capacidad de consumo privado), b) *distorsionantes* (al incentivar el sobre-consumo de los bienes subsidiados por encima de su costo social, que en algunos casos, como energéticos, puede generar problemas ambientales importantes), c) *costosos e ineficientes en su implementación* (notablemente en el caso de transferencias alimentarias en especie, que implican costos logísticos de distribución importantes), y generalmente, d) *descoordinados* (al no contar con padrones y sistemas de información que permitan asegurar coberturas equitativas).

Como se documentó antes (sección 3), en años recientes se han ejercido en México subsidios generalizados que han llegado a representar 4% del PIB, y aun después de la reducción de los subsidios energéticos representan cerca de 2% del PIB. Eliminar estos subsidios y reasignar los recursos liberados por medio de una RB representaría una reforma que aumentaría significativamente la progresividad y eficiencia de estos recursos.

c) *Legislación con aplicación progresiva.*

En 2004 el gobierno de Brasil decretó una RB ciudadana, cuya implementación se implementaría en forma gradual, empezando en una primera fase con la población más pobre mediante el programa *Bolsa Familia*, un programa de transferencias condicionadas focalizadas (que se originó como Bolsa Escola en 1997).

En 2017 se promulgó una constitución para la Cd. de México que incluye una RB (“mínimo vital”), inspirada en parte en el antecedente de Brasil, igualmente bajo un principio de implementación “progresiva” (el término se refiere aquí a la implementación gradual): “...dando prioridad a las personas en situación de pobreza, que se establecerán de conformidad con los criterios de progresividad” (Art 17.A.g, Constitución Política de la Ciudad de México, 5 de Febrero 2017).

En contraste con los dos casos anteriores, que postulan la RB como una reforma para ejercer en forma más efectiva y equitativa recursos fiscales existentes y claramente identificados (renta petrolera y subsidios indirectos), y representan en efecto propuestas para reformar la asignación de estos recursos, en este caso se decreta una RB sin especificar o mandar los recursos necesarios, en un sentido puramente *aspiracional*. Sin embargo, la idea de transitar hacia esta meta por medio de instrumentos focalizados y condicionados no representa una aproximación al concepto de RB sino una contradicción directa de sus características esenciales de universalidad e incondicionalidad.

5. Propuestas y costo fiscal de una RB para eliminar la pobreza extrema México

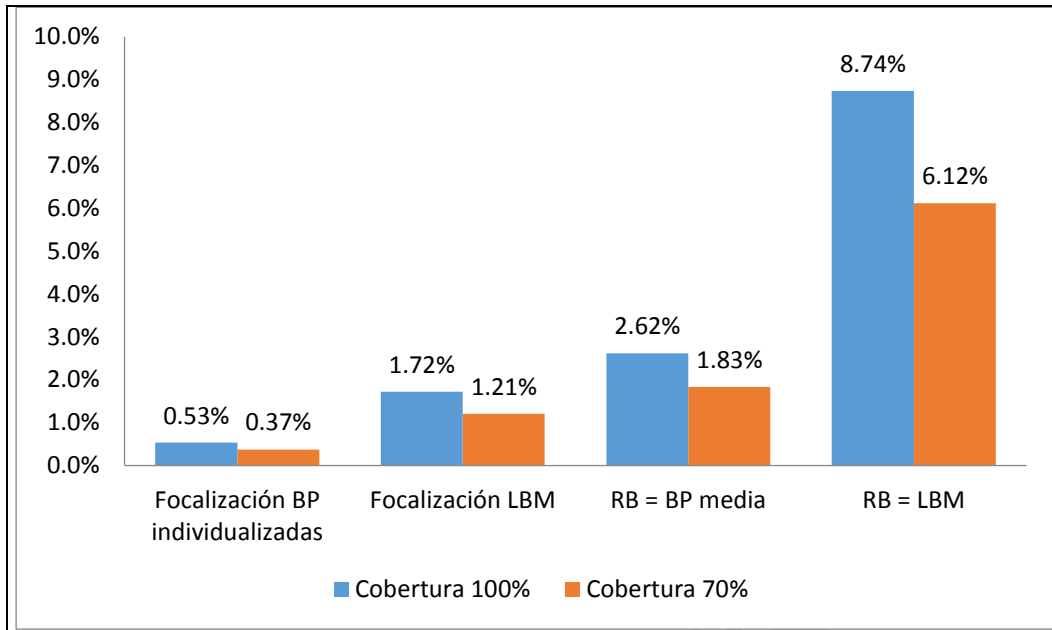
Se estima el costo de una RB diseñada para eliminar la pobreza extrema por ingresos (y por definición también la pobreza extrema, que es un subconjunto de esta). Se consideran dos valores posibles para esta RB: a) la LBM, que representa 899/1277 y 645/915 pesos por mes para adultos y menores respectivamente, en localidades rurales/urbanas; y b) la brecha media de pobreza (que representa 402/471 y 148/109 pesos por mes para adultos y menores respectivamente en localidades rurales/urbanas), es decir la diferencia entre la LBM y el ingreso medio de la población en condiciones de pobreza extrema. La primera ofrece la máxima garantía posible de eliminar la pobreza extrema, pero implicaría un gasto público anual de 8.7% del PIB, o 6.1% si suponemos que se excluye de la RB al 30% más rico de la población. La segunda implicaría una RB mucho menos costosa, entre 2.6% y 1.8% (excluyendo al 30%) del PIB.

| | Unidad | Rural | Urbano | Total | |
|------------------------|--------------|---------|-----------|------------------|-----------|
| | | | | Líneas R/U | Línea U |
| Total | | | | | |
| Focalización BP indiv. | Mill. \$ año | 42,787 | 89,079 | 91,956 | 127,328 |
| Focalización LBM | Mill. \$ año | 95,641 | 241,651 | 297,381 | 332,754 |
| RB=BP media | Mill. \$ año | 134,189 | 519,962 | 451,757 | 519,855 |
| RB=LBM | Mill. \$ año | 299,953 | 1,410,531 | 1,508,090 | 1,619,028 |
| Adultos | | | | | |
| LBM mensual (2014) | \$ mes | 899 | 1277 | | |
| BP media | \$ mes | 402 | 471 | | |
| Focalización BP indiv. | Mill. \$ año | 24,918 | 51,878 | 76,796 | 100,161 |
| Focalización LBM | Mill. \$ año | 55,699 | 140,732 | 196,432 | 219,797 |
| RB=BP media | Mill. \$ año | 78,149 | 302,815 | 380,964 | 411,403 |
| RB=LBM | Mill. \$ año | 174,687 | 821,464 | 996,150 | 1,069,429 |
| Menores de 18 | | | | | |
| LBM mensual (2014) | \$ mes | 645 | 915 | | |
| BP media | \$ mes | 148 | 109 | | |
| Focalización BP indiv. | Mill. \$ año | 6,552 | 8,608 | 15,160 | 27,167 |
| Focalización LBM | Mill. \$ año | 28,625 | 72,325 | 100,950 | 112,957 |
| RB=BP media | Mill. \$ año | 20,548 | 50,245 | 70,793 | 108,452 |
| RB=LBM | Mill. \$ año | 89,775 | 422,165 | 511,940 | 549,599 |

Fuente: elaboración propia a partir de estimaciones de pobreza extrema por ingresos de Coneval basados en la ENIGH-MCS 2014. Para los menores se asume una escala de equivalencia de 0.7, a partir de la metodología de Coneval.

Gráfico 14

Transferencias para eliminar pobreza extrema por ingresos en Mexico, 2014
(% PIB)

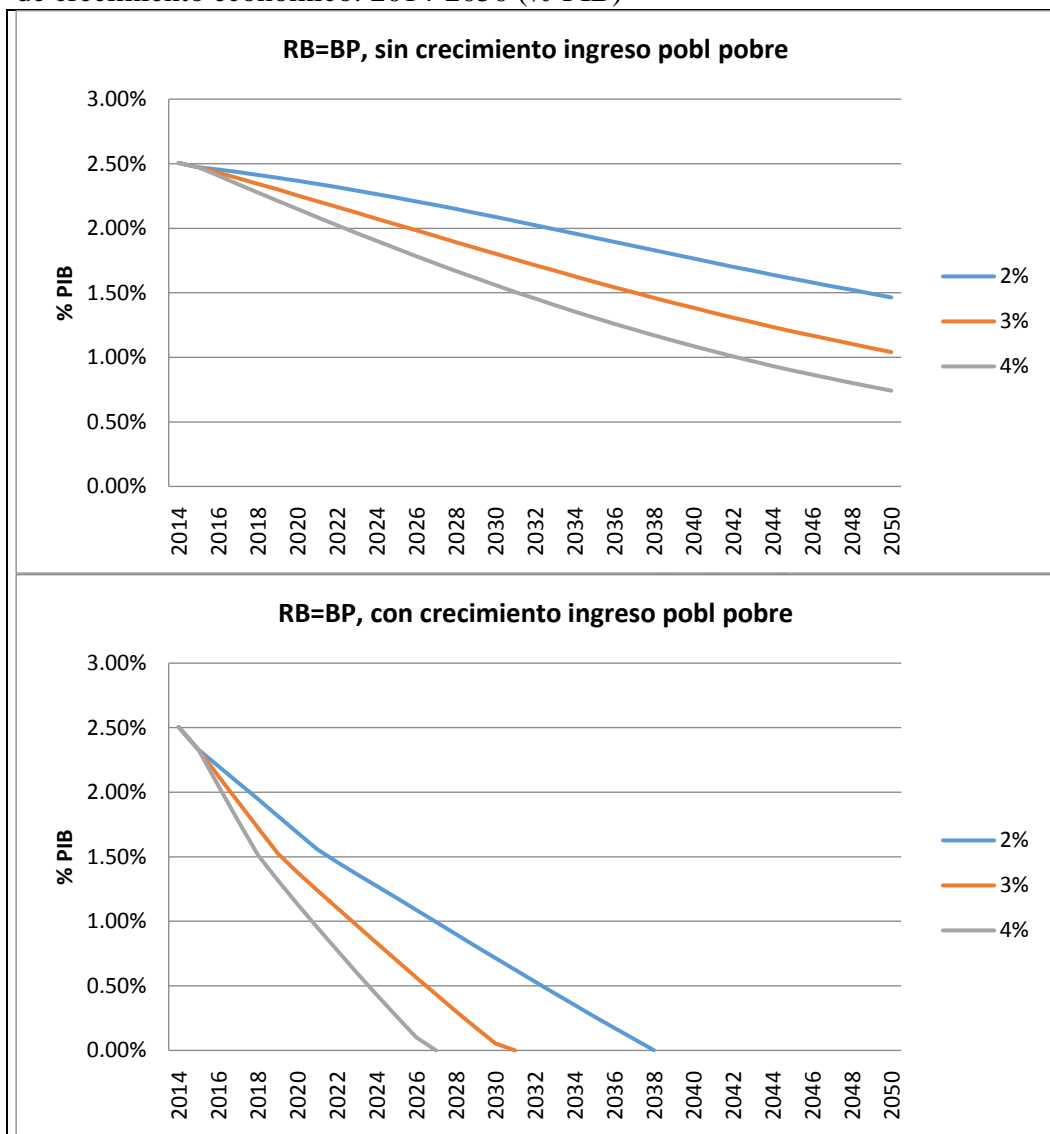


Fuente: elaboración propia a partir de

NO CITAR TRABAJO EN PROGRESO

Gráfico 15

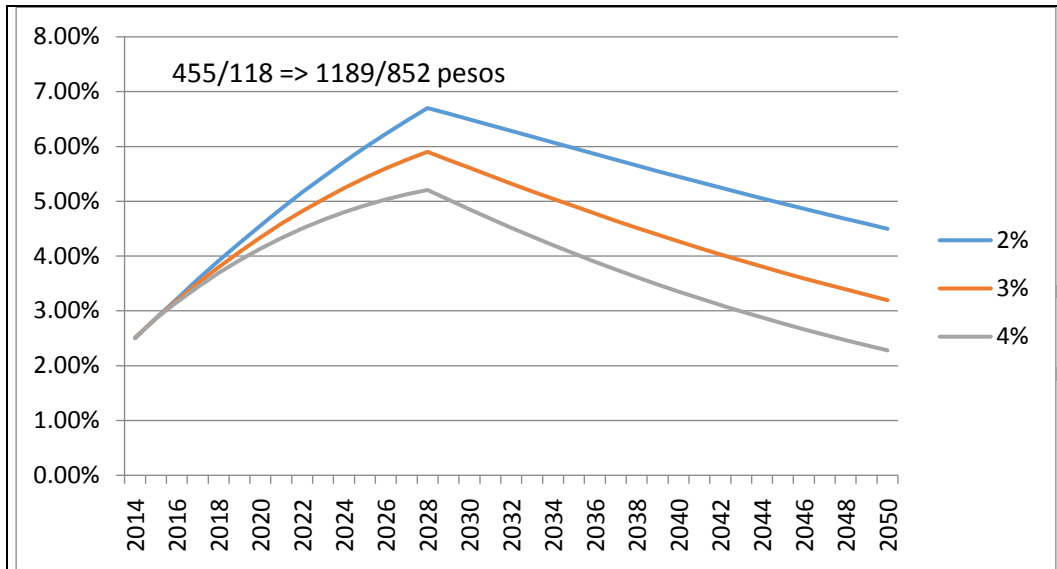
Evolución estimada del costo de una RB=BP media, con escenarios alternativos de crecimiento económico: 2014-2050 (% PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de

Gráfico 16

Evolución estimada del costo de una RB con transición de BP a LBM, con crecimiento de ingresos de población en pobreza extrema: 2014-2050 (% PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de

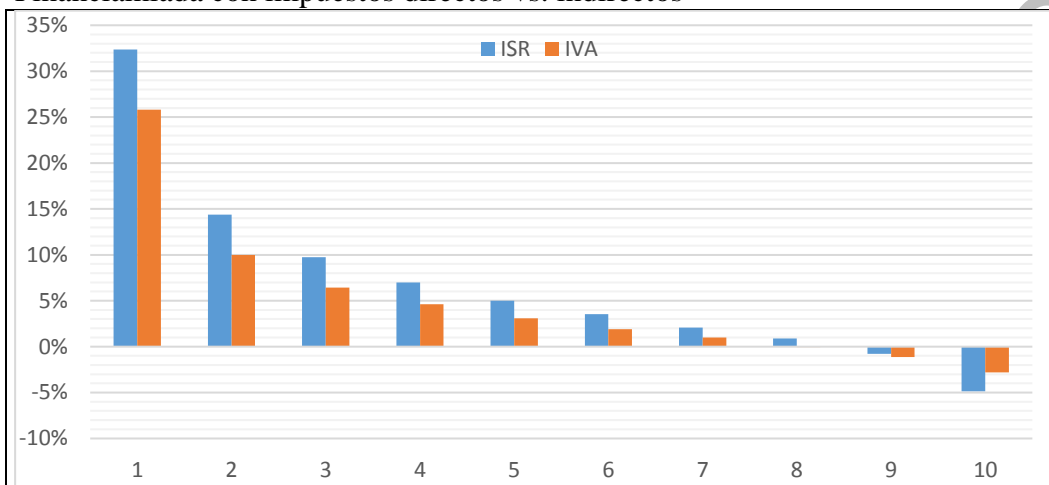
NO CITAR TRABAJO EN PROGRESO

6. Efectos distributivos estimados de una RB

Se estima el efecto redistributivo de la RB mínima equivalente a la BP media, bajo distintos escenarios de financiamiento, y se compara con el sistema fiscal actual.

Gráfico 17

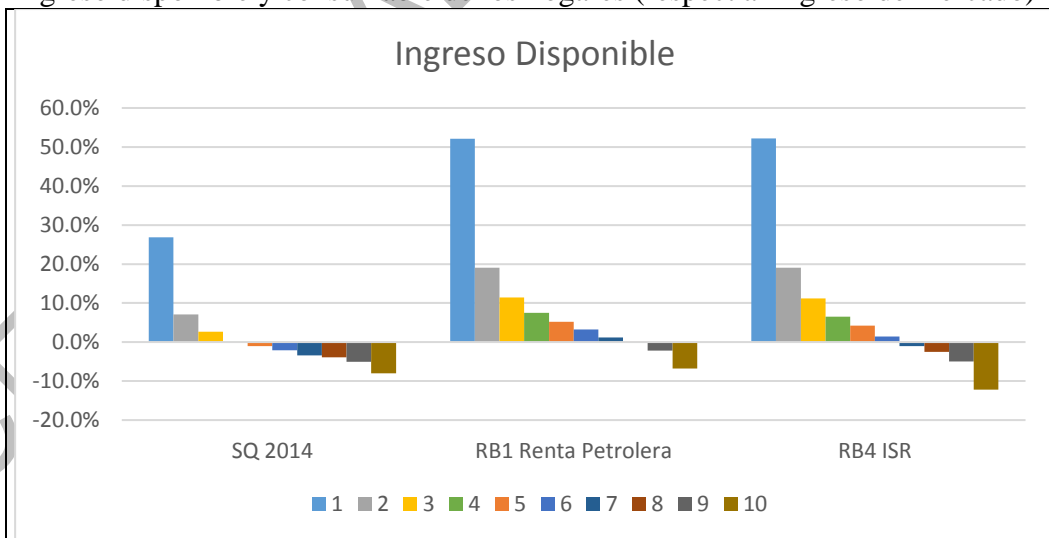
Efecto neto de impuestos de una RB en el ingreso de los hogares:
Financiada con impuestos directos vs. indirectos

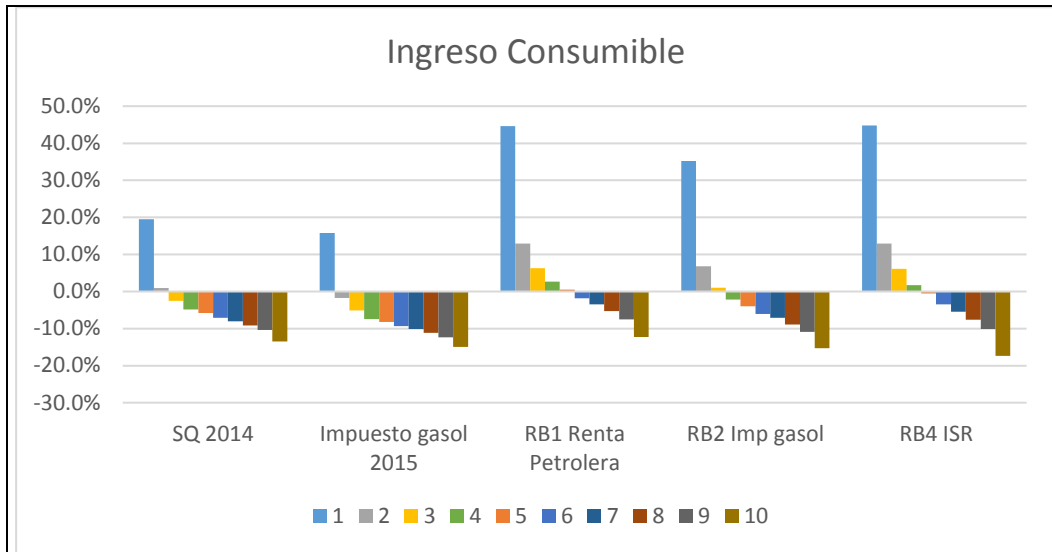


Fuente: elaboración propia a partir de

Gráfico 18

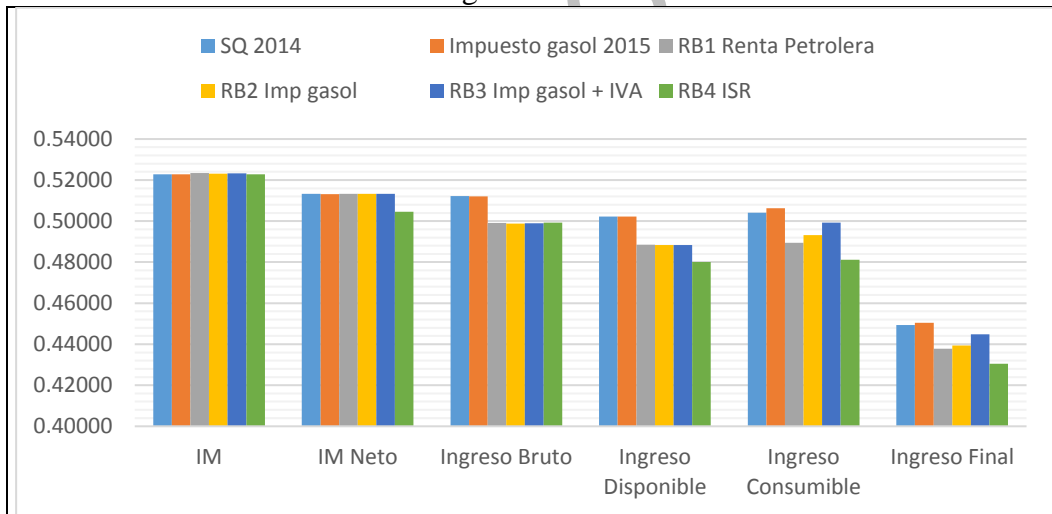
Efecto neto de agregar una RB mínima al gasto redistributivo por deciles en el ingreso disponible y consumable de los hogares (respect al ingreso de mercado)

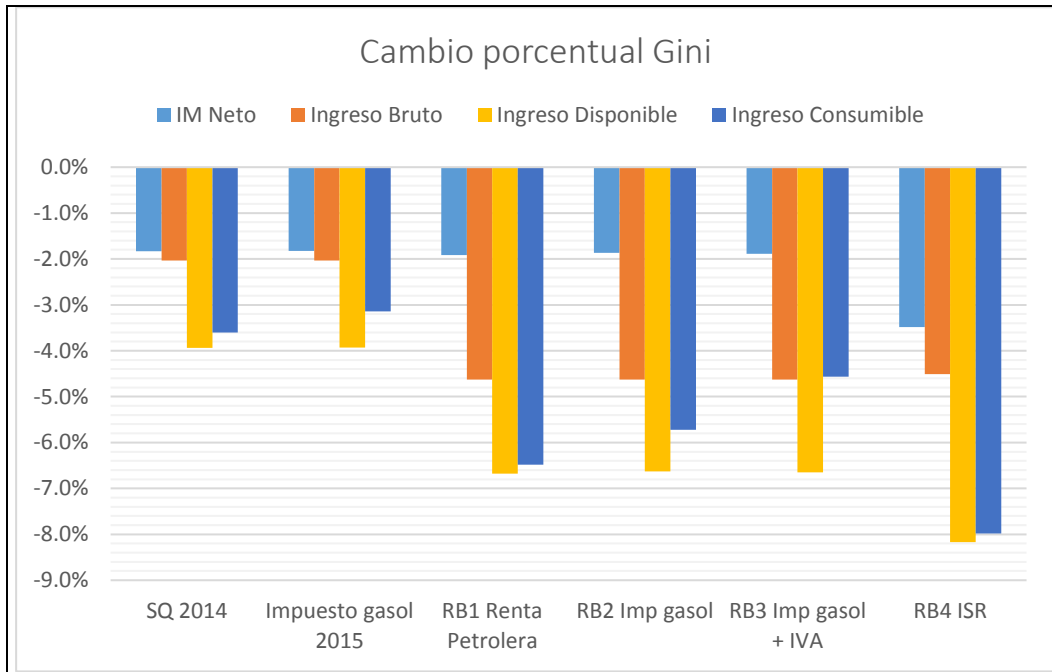




Fuente: elaboración propia a partir de

Gráfico 19
Efecto de RB mínima sobre la desigualdad del ingreso en México

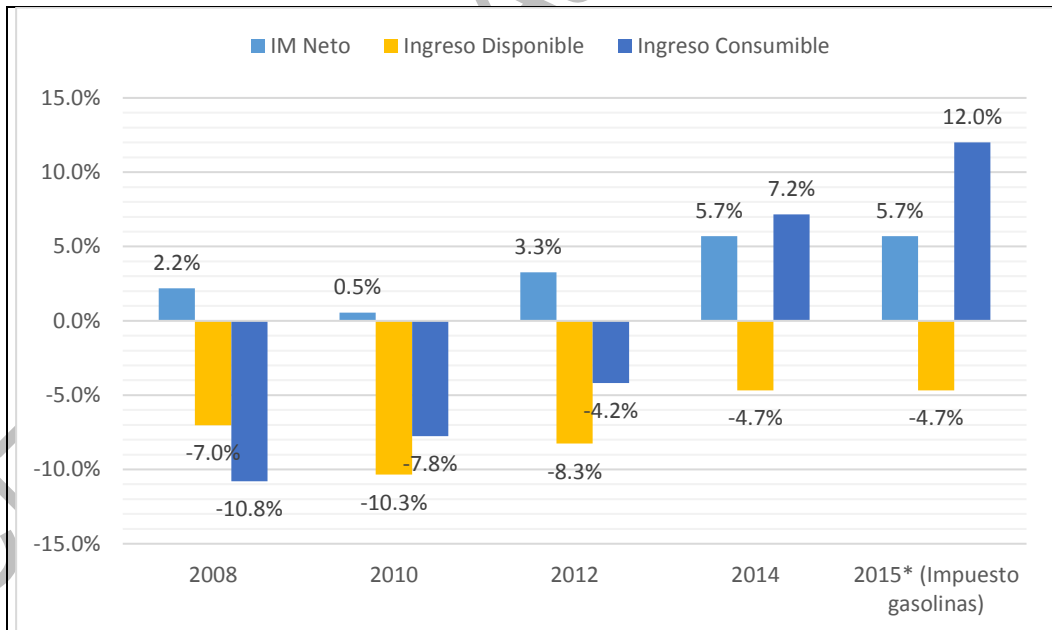




Fuente: elaboración propia a partir de

Gráfico 20

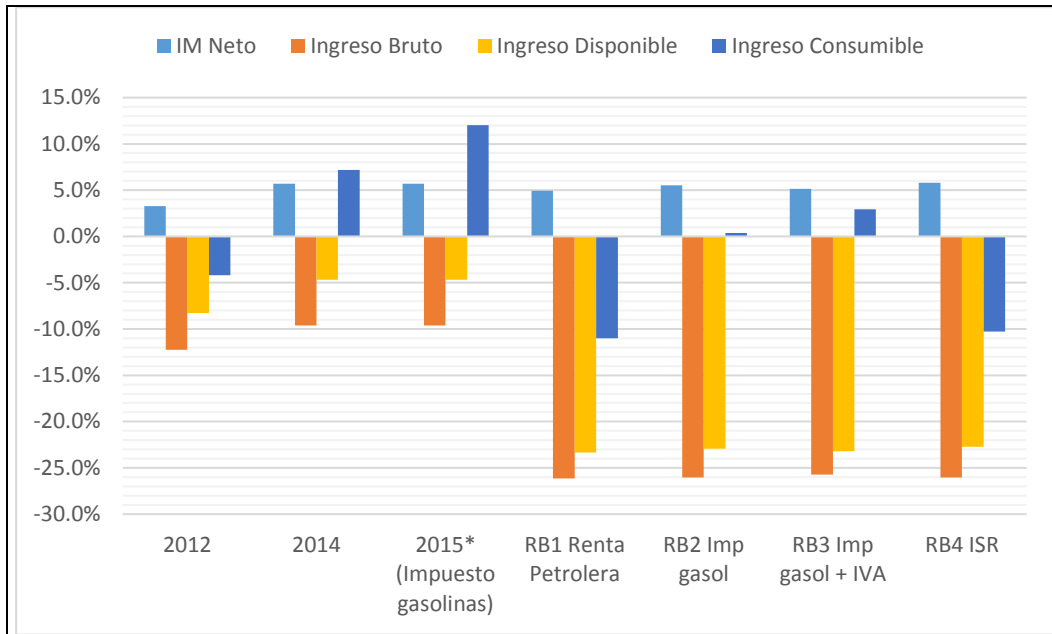
Efecto de sistema fiscal en tasa de pobreza extrema por ingresos respect a ingreso de mercado: 2008-2015



Fuente: elaboración propia a partir de

Gráfico 21

Efecto de una RB minima en tasa de pobreza extrema por ingresos bajo distintos escenarios de financiamiento



Fuente: elaboración propia a partir de

NO CITAR TRABAJO E

CESO

Referencias

Arneson, Richard, "Egalitarianism", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2013 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL=<<https://plato.stanford.edu/archives/sum2013/entries/egalitarianism/>>.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2016, *Cuarto Informe de Gobierno*, Anexo Estadístico.

Atkinson, T., 1995, *Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal*, OUP.

Atkinson, T., 2005, "How Basic Income is Moving up the Policy Agenda: News from the Future.", in Standing G. (ed.), *Promoting income security as a right: Europe and North America*, Anthem Press, ILO.

Engel Eduardo M.R.A., Galetovic Alexander and Raddatz Claudio E. 1999. "Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic", *Journal of Development Economics*, Vol. 59, Issue 1: 155-192.

Levy, S., 2010. *Buenas intenciones, malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México*, Editorial Oceano, Mexico.

Mankiw, N. G., M. Weinzierl, and D. Yagan, 2009, "Optimal Taxation in Theory and Practice", *Journal of Economic Perspectives*.

OECD 2011, *Pensions at a Glance*, 2011.

Scott, J. 2005, "Seguridad Social y Desigualdad en México: De la Polarización a la Universalidad", *Bienestar y Política Social*, Vol. 1, Núm. 1, Pág. 59-82

Scott, J. 2002, "High Inequality, Low Revenue: Redistributive Efficiency of Latin American Fiscal Policy In Comparative Perspective", *Fiscal Aspects of Social Programs, Studies On Poverty and Social Protection, Regional Policy Dialogue, Poverty Reduction and Social Protection Network*, Inter American Development Bank (IADB).
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=616098>

Segal, P. 2011a, "Resource Rents, Redistribution, and Halving Global Poverty: The Resource Dividend", *World Development*, March 2011,

Segal, P. 2011b, "El petróleo es nuestro: the distribution of oil revenues in Mexico", en *The Future of Oil in Mexico*, James A. Baker III Institute for Public Policy and The Mexican Programme at Nuffield College, Oxford University.

Van Parijs, P. (2004). "Basic Income: A simple and powerful idea for the twenty-first century, *Politics & Society*", 32 (1), 7-39.

Van Parijs, P. y Vanderborght, Y. 2017, Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy (HUP)

Wagstaff (2009), “Social Health Insurance vs. Tax-Financed Health Systems—Evidence from the OECD”

Tabatabai, H. 2010, “The “Basic Income” Road to Reforming Iran’s Subsidy System”, Agosto 2010.

NO CITAR TRABAJO EN PROCESO

NO CITAR TRABAJO EN PROCESO