

Las posibilidades de un sistema de renta básica en México

John Scott



Las posibilidades de un sistema de renta básica en México

John Scott



SENADO DE LA REPÚBLICA

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo

Sen. Manuel Bartlett Díaz
Presidente

Sen. Roberto Armando Albores Gleason
Secretario

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz
Secretario

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Secretario

Secretaría Técnica

Onel Ortiz Frago
Secretario Técnico

Junta Ejecutiva

Dr. Gerardo Esquivel Hernández
Coordinador Ejecutivo de Investigación

Mtro. Alejandro Encinas Nájera
Director General de Investigación Estratégica

Mtro. Noel Pérez Benítez
Director General de Finanzas

Mtro. Juan Carlos Amador Hernández
Director General de Difusión y Publicaciones

Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Director General de Análisis Legislativo

Las posibilidades de un sistema de renta básica en México
John Scott

Primera edición, diciembre de 2017.

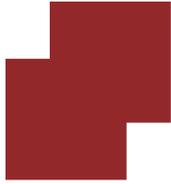
Diseño de portada e interiores D3/Ana Karina Mendoza Cervantes
Cuidado de la edición: D3/Alejandra Gallardo Cao Romero

ISBN: 978-607-8320-81-3

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc
06020, Ciudad de México.

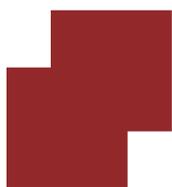
DISTRIBUCIÓN GRATUITA
Impreso en México

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.



Contenido

Introducción	5
Contexto distributivo: persistencia de la pobreza por ingresos, mercado laboral y desigualdad económica	11
Contexto de políticas: el derecho a un ingreso mínimo y la política de protección social	23
Fundamentos conceptuales y antecedentes prácticos de la Renta Básica (RB)	39
Propuestas y costo fiscal de una RB para eliminar la pobreza extrema en México	69
Efectos redistributivos de la RB en el contexto del sistema fiscal vigente	79
Conclusiones	101
Referencias	105



Introducción

M

México cuenta con una larga historia de política social y de 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 ochenta y noventa. En las últimas décadas se ha fortalecido además la participación de la población más pobre en el acceso a servicios sociales básicos, gracias en gran medida a la introducción del programa de transferencias condicionadas Progresá (rebautizado Oportunidades en 2001 y Prospera en 2014). 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 desigualdad del ingreso (sección 2).

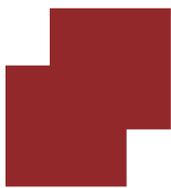
La persistencia de la pobreza por ingresos refleja dos problemas y retos fundamentales para las políticas públicas en México: tres décadas de bajo crecimiento económico, interrumpidas por crisis recurrentes, y una historia aún más larga de desigualdad persistente en la distribución del ingreso. Las políticas públicas en este periodo no han logrado detonar un crecimiento económico sostenido ni incluyente. 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 baja 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, etcétera) 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 los dos 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 gracias al efecto del condicionamiento de *Prospera* (en el resto del documento se usará el nombre actual para denotar al programa que inició desde 1997 como Progresá), pero esta inversión no se ha traducido en una reducción autosustentable de la pobreza por ingresos, como planteaba su diseño original. Esto se explica en parte por el contexto económico desfavorable que han enfrentado las cohortes de jóvenes “graduados” del programa (no sólo bajo crecimiento del PIB per cápita, sino una participación decreciente de los ingresos laborales dentro del PIB), pero también por limitaciones e inconsistencias en las políticas dirigidas a atacar las causas de la pobreza. Por otro lado, como se mostrará más adelante, el efecto redistributivo del sistema fiscal en su conjunto sobre el ingreso disponible de los hogares no modifica sustancialmente la distribución del ingreso. Esto refleja una capacidad tributaria históricamente baja (con alta dependencia de ingresos petroleros inestables y decrecientes), el aumento reciente de impuestos indirectos (principalmente por la transición de subsidios a impuestos a gasolinas), y una proporción importante del gasto público de bajo impacto y/o ejercido en instrumentos cuyos beneficios no llegan a la población de menores recursos.

En este contexto, resulta indispensable evaluar la posibilidad de una reforma amplia e integral 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 transferencia incondicional y universal, o *renta básica ciudadana* (RB). Esta idea cuenta con una larga historia conceptual pero escasas aplicaciones prácticas. Hasta recientemente, y fuera de ámbitos especializados, ha sido 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 ampliamente

establecidas en los estados de bienestar “universalistas” en la mayoría de países industrializados. Se analiza la factibilidad práctica de una RB en México y se estima su incidencia y sus efectos redistributivos (en pobreza y desigualdad) en combinación con el resto del sistema fiscal. Más ampliamente, se analiza la idea de una RB no solo como un instrumento específico, sino como un modelo de protección social para transitar del actual sistema fraccionado, desigual 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) fundamentos normativos, b) teoría económica de impuestos y transferencias óptimas, y c) política 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 sus beneficios como su financiamiento a partir de los escenarios considerados en el capítulo 5. Finalmente, el capítulo 7 presenta las conclusiones principales del estudio y las implicaciones para una agenda de reforma amplia de la política fiscal.



Contexto distributivo de
México: 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 servicios de salud, educación, alimentación, seguridad social, y calidad y servicios de la vivienda— con acceso a un nivel suficiente de bienestar económico, captado por medio de 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 noventa). 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 pueden asociarse a un derecho más básico: el derecho a contar con los recursos económicos necesarios para subsistir (ante cualquier contingencia y a lo largo de todo el ciclo de vida, incluyendo las fases más vulnerables de infancia y vejez). Aun cuando los tres conceptos enfatizan aspectos distintos de este derecho, 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 (junto con transferencias alimentarias, pero estas representan una fracción mínima del consumo alimentario en México), y el nivel más básico de protección social es asegurar un ingreso mínimo de subsistencia, como es el objetivo de los programas de pensiones básicas no contributivas.

Antes de enfocarnos en detalle en la dimensión de ingresos, comprobamos que las otras dos carencias 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 por encima de 20 % para el periodo en que esta información está disponible en México, 2008-2016. Sin embargo, es importante reconocer que las encuestas nutricionales disponibles para este periodo a partir de medidas antropométricas para la población en edad preescolar, muestran 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 % (ENSANUT 2006, 2012, INSP).

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 2008-2016 esta carencia se redujo de 65 % a 56 % gracias a la tendencia creciente en trabajadores asegurados por el IMSS en la presente década (2010-2017), y a la introducción y expansión de los programas federal (Adultos Mayores) y estatales de pensiones no contributivas. A pesar de ello, la mayoría de la población aún no cuenta con acceso a la seguridad social, y como se verá en mayor detalle en la siguiente sección el sistema de seguridad social permanece altamente fraccionado y desigual.

El gráfico 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 (2008-2016), con la serie para 1992-2010 basada en la metodología oficial que le antecedió con la línea de pobreza alimentaria (*Comité Técnico para la Medición de la Pobreza*) y finalmente una estimación con esta última línea extendida al periodo 1968-1992 (Székely, 2005). Esta serie sugiere que la tasa de pobreza extrema en 2014 era similar a la que prevalecía no solo hace década y media (2002), sino hace un cuarto de siglo (1992) y posiblemente no era mucho menor a la que prevalecía hace medio siglo (1968). La persis-

tencia de la pobreza absoluta por un periodo tan largo resulta sorprendente y es importante reconocer que una serie tan larga, manteniendo una canasta y línea de pobreza fijas (hasta 2010), y una encuesta continuamente mejorada a lo largo de los años, implica retos evidentes de comparabilidad. Sin embargo, si se han dado mejoras en las fuentes para capturar los ingresos a lo largo del periodo (en particular a partir de 1994), tanto el sesgo de estas mejoras como el efecto del progreso tecnológico en la calidad de los componentes de la canasta, implicaría una subestimación del ingreso de los hogares para los años más distantes y por ello una sobrestimación de la pobreza en estos años, lo que implicaría una tendencia creciente, en lugar de constante, en la pobreza en este largo periodo. Para validar esta tendencia, es importante compararla con otras fuentes de información económica y laboral.

Una primera comparación que se reporta en el gráfico 2 es la evolución del salario real para trabajadores de baja calificación en la industria manufacturera. Esta es una encuesta a establecimientos, muy distinta a las encuestas a hogares utilizadas para la serie de pobreza. 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 la ligera reducción en los años subsecuentes es consistente 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 ochenta, y una recuperación en la primera mitad de los noventa, 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 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 setenta, 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 significativamente. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que el ingreso de los hogares más pobres no solo se ha estancado por el crecimiento bajo que ha sufrido la economía mexicana en su conjunto, sino por una participación decreciente en 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 en el PIB presenta una tendencia decreciente a partir de 1976, reduciéndose de 40 % a 27 % en 2015 (gráfico 3a), mientras que la participación de los ingresos laborales se ha reducido de 40 % a 30 % en 2002-2014 (Ibarra y Ros 2016). Aunque se puede observar una tendencia similar en otros países, que se puede explicar tanto por factores económicos (cambios tecnológico y globalización) como institucionales (debilitamiento de sistemas de protección laboral), el caso de México destaca 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 total (gráfico 3b).

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 se empezó a erosionar precisamente en 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 se ha mantenido en su mínimo histórico durante las últimas dos décadas (1995-2015), a pesar de que desde el 2001 el nivel de inflación ha sido cercano a 4 %. En los últimos años se inició una discusión pública y análisis sobre una política de recuperación del salario mínimo promovida por un estudio del Gobierno de

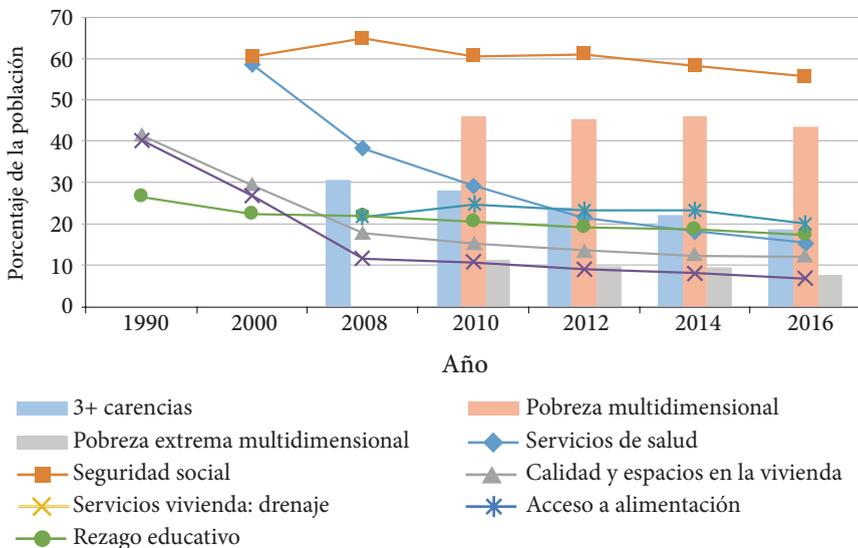
la CDMX (GCDMX, 2014; Conasami 2016), que finalmente motivó en 2017 un primer ajuste de recuperación del SM *general* de 5.7 % (aparte del incremento por inflación esperada de 3.9 %). Sin embargo, el aumento de la inflación en el primer semestre del 2017 (asociado al aumento en el precio de las gasolineras) ha erosionado buena parte de esta recuperación.

La participación salarial decreciente implica que los salarios se estancaron aun en relación al crecimiento de la productividad laboral. La productividad laboral en México se estancó tras un retroceso importante en la década de los ochenta, pero en las últimas dos décadas muestra una recuperación incipiente (15 % en 1995-2015). A pesar de ello, la participación salarial se redujo en 10 % en este periodo. La evolución del SM ciertamente no reflejó el avance en la productividad. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que el nivel medio de productividad esconde grandes diferencias entre el sector formal y el informal. Las empresas menores a 10 trabajadores, en su gran mayoría informales, concentran 72 % de los trabajadores en México, mientras que apenas 16 % de los trabajadores laboran en empresas mayores de 50 trabajadores. La productividad en estas empresas pequeñas representa apenas 30 % de la productividad en las empresas de entre 50-250 trabajadores, y 14 % de las empresas mayores a 250 trabajadores (Busso et al. 2012; OECD 2017). Los censos económicos confirman 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 de hecho ha *decrecido* (-6.5 % en 1999-2009; McKinsey 2014).

El segundo componente de la desigualdad es la desigualdad al interior de los ingresos laborales. Este es el componente que miden las encuestas de ingresos a hogares (ENIGH) y complementariamente las encuestas laborales (ENOE). Las ENIGH están diseñadas en principio para captar todas las fuentes de ingreso de los hogares, pero como es bien sabido tiene problemas importantes de subreporte y truncamiento, y su capacidad para captar ingresos de la propiedad 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 evolución de la desigualdad laboral en las últimas tres décadas ha tenido la forma de una U invertida, creciente desde mediados de los años ochenta y

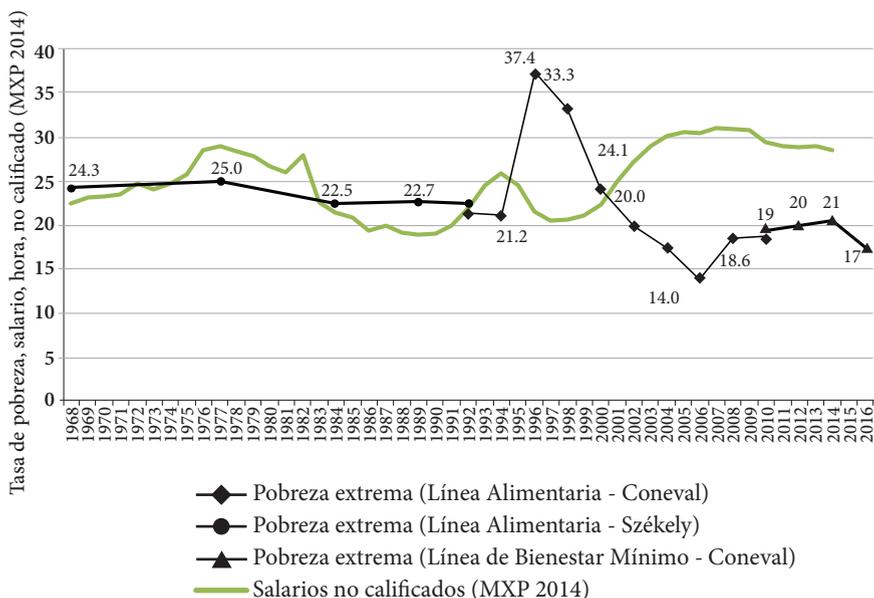
decreciente desde mediados de los años noventa hasta 2010, con una ligera reversión en los últimos años (gráfico 4). Esto es consistente con lo que se observa comparando la serie de salarios no calificados en la industria manufacturera ya presentada (gráfico 2), con salarios calificados en la misma fuente. 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 ochenta. Por otro lado, desafortunadamente 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: 1990-2016



Fuente: elaboración del autor a partir de datos publicados por Coneval (2017).

Gráfico 2. Evolución de la pobreza extrema por ingresos y los salarios reales (trabajadores no calificados), 1968-2016



Fuentes: elaboración del autor a partir de datos publicados por Coneval (2017): pobreza 1992-2016; Székely (2005): pobreza 1968-92; Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Industrial Mensual*, 1968-2006; *Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera*, 2007-14 (Inegi, 2014): salarios por hora de trabajadores no calificados en industria manufacturera.

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

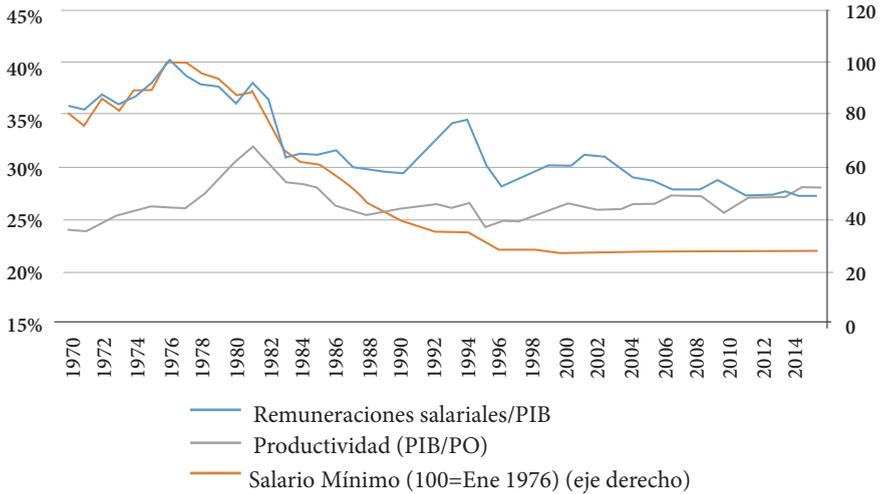
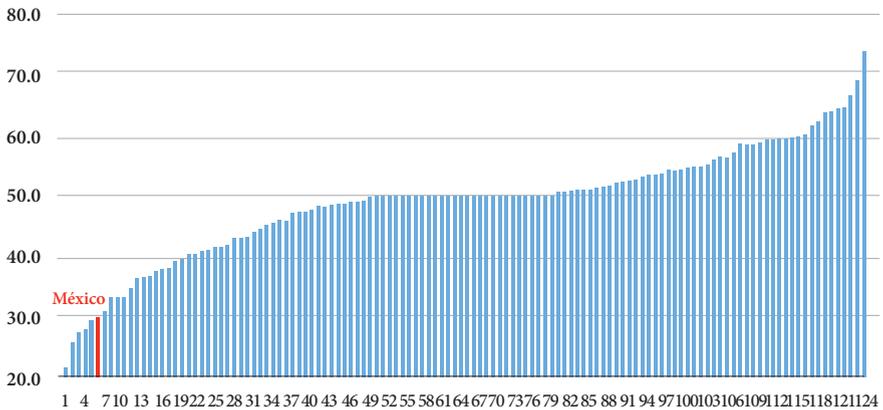
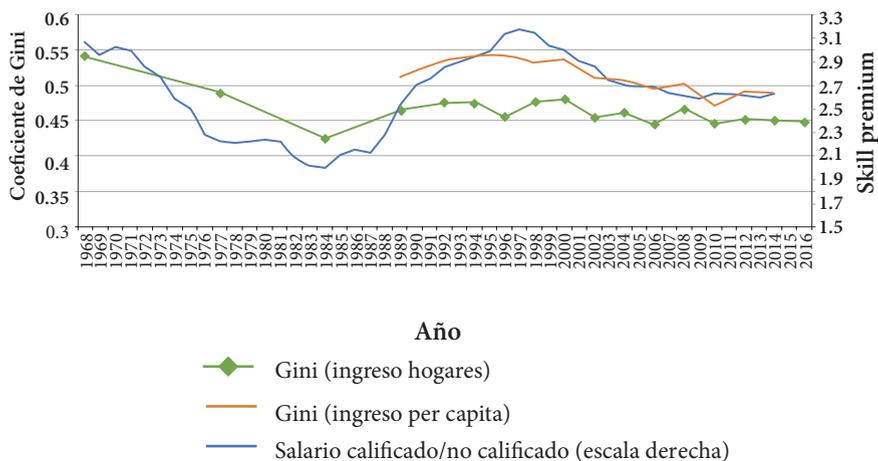


Gráfico 3b. Participación laboral en PIB

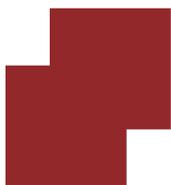


Fuente: SCNM, Inegi; Banxico, <http://www.banxico.org.mx/estadisticas/index.html>
<http://www.conference-board.org/data/economydatabase/> Total Economy Database, Output, Labor and Labor Productivity, 1950-2016 November 2016, The Conference Board.

Gráfico 4. Evolución del Coeficiente de Gini y tasas de salarios calificados/no calificados: 1968-2016



Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014a, 2016): desigualdad en ingresos del hogar, 1992-2016; Socio-economic Database for Latin American and the Caribbean (SEDLAC): desigualdad en ingreso per cápita, 1989-2014; Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Industrial Mensual*, 1968-2006; *Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera*, 2007-14 (Inegi, 2014): salarios por hora de trabajadores calificados y no calificados en industria manufacturera. La distinción calificados/no calificados se refiere a trabajadores en actividades administrativas y de oficina (*empleados*) vs. trabajadores en actividades manuales (obreros).



Contexto de políticas: el derecho a un ingreso mínimo y la política de protección social

Queda claro de la sección anterior que los mayores retos que enfrentan la política social, la política fiscal y la política económica en el país se concentran en tres dimensiones de la pobreza —ingresos, seguridad social y acceso a la alimentación—. En su aspecto más básico, estas carencias pueden entenderse como componentes de un derecho más elemental: *el derecho a recursos económicos suficientes para asegurar la supervivencia, a lo largo del ciclo de vida y ante cualquier circunstancia económica*. Este objetivo puede asumirse como un elemento mínimo necesario de protección social, en el contexto del conjunto de derechos y objetivos más amplios de la política social plasmados en la LGDS. A pesar de ello, el derecho no está plasmado explícitamente en la LGDS y las políticas públicas no están dirigidas a asegurar este derecho.

En una economía mixta, las políticas públicas pueden modificar la distribución del ingreso de los hogares (en este caso, con el objetivo de asegurar un piso económico mínimo a todas las personas), por dos vías:

- a) *modificando la capacidad de generar ingreso de mercado*: asegurando a todos los hogares una dotación de activos productivos y acceso a mercados suficiente para generar estos recursos mínimos por sus propios esfuerzos productivos, y
- b) *modificando la relación entre el ingreso de mercado y el ingreso disponible (consumible) de los hogares*: asegurando a todos los hogares un ingreso mínimo después de transferencias e impuestos.

El ingreso *disponible* es el ingreso de mercado después de impuestos y transferencias monetarias directas. Aunque este es el concepto de ingreso postfiscal más comúnmente utilizado, el concepto relevante para definir la capacidad de consumo de los hogares es el ingreso *consumible*: el ingreso disponible neto de *impuestos y subsidios indirectos*.

Usaremos los términos, *políticas de inclusión productiva* y *políticas de protección social*, para las políticas del primer y segundo tipo, respectivamente. Las políticas de inclusión productiva se pueden definir, en un sentido amplio, a partir de todas las formas en que es posible incidir sobre las capacidades productivas de los hogares, desde el acceso a activos productivos individuales (educación, crédito, tecnología, insumos, etcétera), hasta acceso a los bienes públicos nacionales y locales necesarios para sostener estas actividades (seguridad pública, estabilidad monetaria, infraestructura de C&T, etcétera), incluyendo fundamentalmente el acceso a mercados de bienes y factores que les permitan a los hogares utilizar sus activos productivos para generar un ingreso adecuado. Estas políticas son indispensables para reducir en forma sostenible la pobreza por ingresos, pero evidentemente nunca pueden garantizar por sí mismas su eliminación es decir, asegurar un nivel mínimo de ingresos para toda la población, a lo largo de todo el ciclo de vida y ante cualquier contingencia. Para esto se requieren políticas de protección social. Cualquier estrategia para asegurar el derecho de un piso económico mínimo necesariamente debe incluir ambas políticas.

En los dos ámbitos —inclusión productiva y protección social— las políticas públicas que operan en México actualmente no están dirigidas al fin que nos preocupa aquí de asegurar el derecho a un ingreso mínimo. El perfil de los hogares en condiciones de pobreza extrema en México muestra bajas dotaciones de activos productivos y acceso limitado a los mercados que las políticas no han logrado subsanar: las carencias más fuertemente correlacionadas con la pobreza extrema incluyen bajo nivel educativo, bajas dotaciones de activos físicos, y dispersión y aislamiento geográfico. En las últimas décadas las políticas contra la pobreza en México —y América Latina— han priorizado la inversión en una dotación básica de capital humano, por medio de programas de ampliación de cobertura, financiamiento y acceso a servicios sociales básicos —como el Seguro Popular y antes el Programa de Ampliación de Cobertura en salud— y desde luego los programas de *transferencias condicionadas* como Prospera (antes Progresá y Oportunidades). Estos programas han tenido un impacto importante en asegurar a los hogares de menores ingresos acceso a servicios sociales básicos, pero este acceso no se ha traducido a su

vez necesariamente en capacidades productivas suficientes para permitir a estos hogares escapar de la pobreza por sus propias capacidades productivas. Esto se puede explicar por múltiples factores, incluyendo a) la baja calidad de los servicios en las comunidades más pobres, b) las barreras que enfrentan estas poblaciones para acceder a la educación media-superior y superior (asociadas tanto a la calidad de los servicios básicos como a la falta de acceso a becas públicas en estos niveles, que se concentran en estudiantes de mayores ingresos) que ofrecen las ganancias económicas más importantes, y c) el contexto económico general desfavorable que han tenido que enfrentar las primeras generaciones de jóvenes beneficiarios al integrarse al mercado laboral.

Por otro lado, como contraparte al énfasis en capital humano, en las últimas décadas se han debilitado los programas diseñados para ofrecer a estos hogares acceso a activos productivos físicos. En el caso del sector primario, los programas de apoyo productivo se han concentrado históricamente en los mayores productores. Con la notable excepción de Proagro (antes Procampo), los programas productivos dirigidos a estos hogares han sido pocos, marginales en su cobertura, financiamiento y escala de los proyectos promovidos, y tienden a aplicarse en forma dispersa y descoordinada, por lo que su impacto en la pobreza ha sido marginal (OECD 2017, Banco Mundial 2008; Scott 2010). En años recientes han surgido en México, como en otros países de la región algunas iniciativas para integrar los programas de inversión en capital humano y físico (Robino y Soares 2015; Higinio et al. 2016). En particular, el cambio principal que motivó el cambio de nombre del programa Oportunidades a Prospera fue la intención de incorporar un componente de inclusión productiva en el programa. Sin embargo, esta iniciativa ha enfrentado obstáculos por la oferta limitada de programas productivos dirigidos a estas poblaciones y la falta de coordinación entre estos. Adicionalmente, la persistencia de desigualdades territoriales extremas muestra una ausencia de políticas de inversión para la integración económica de las comunidades más pobres al resto de la economía nacional y global. Existe además 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, etcétera. Finalmente, como ha argumentado Levy (2010), es probable que el mismo sistema dual de protección social que impera en México —contributivo y no contributivo— ha contribuido a profundizar la informalidad, erosionando con ello la productividad y capacidad de crecimiento del país.

En el ámbito de las políticas de protección social, México tiene una larga historia de construcción institucional. Hace 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 formalizó el sistema de seguridad social para los trabajadores privados (IMSS) y públicos (ISSSTE) financiado a partir de contribuciones tripartitas. A pesar de estos orígenes tempranos, la seguridad social contributiva cubría apenas 25 % de la población ocupada (PO) a principios de los años ochenta, y hasta el día de hoy la cobertura del IMSS alcanza poco más de 36 % de los trabajadores.

Considerando el conjunto de sistemas contributivos de seguridad social (fuerzas armadas, Pemex, CFE, IMSS-patrón, además de IMSS e ISSSTE), así como los programas federales y estatales de pensiones no contributivas para adultos mayores, una mayoría de la población mexicana aun carece de acceso a la seguridad social (55.8 % en 2016). La situación se agrava si consideramos que para el 44.2 % de la población que sí tienen acceso a este derecho existen desigualdades amplias en niveles de protección y beneficios. Primero, la tasa de cobertura y recursos disponibles de protección social son *inversamente* proporcionales a las necesidades de protección y vulnerabilidad económica de la población: la carencia de seguridad social para la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema es de 84 % y 96 %, respectivamente (Coneval, 2014). 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 grupos. En el caso de los servicios de salud han existido históricamente brechas 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 pública que además del ISSSTE cuenta con seguros privados como parte de sus prestaciones laborales.

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 en el caso del PAM, que permite adquirir apenas la mitad de la canasta alimentaria. Así, de toda la población pensionada, el 53 % más pobre (los beneficiarios del PAM) recibe 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), concentran 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 el del PAM (los pensionados de CFE y LFC reciben 122 veces esta pensión básica).

Entre la población de adultos mayores el acceso a la seguridad social se ha incrementado significativamente en la última década, de 65.8 % en 2008 a 85.6 % en 2016 (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 42.6 % en 2016. 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 (de 2 % a 3.6 %). En el contexto de los recientes ajustes fiscales, es notable el contraste entre el presupuesto del PAM, y de todas las transferencias de Sedesol en conjunto, que se han reducido en cerca de 10 % en términos reales en 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 a una pensión equivalente a media canasta alimentaria, mientras que 14 % de los pensionados concentran 60 % de los subsidios en sistemas de pensiones con condiciones privilegiadas (ISSSTE y paraestatales) respecto a los trabajadores formales del sector privado. Lejos de reducirse, estas brechas se están ampliando, dados los crecientes recursos fiscales que absorben los sistemas contributivos.

¿En qué momento decidió la sociedad mexicana distribuir los recursos públicos escasos para cubrir el derecho fundamental a la protección social de

esta 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 Seguridad Social Contributiva (SSC), entre trabajadores públicos y privados. La primera desigualdad, la cobertura truncada 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 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 muchos 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 antes que para los trabajadores del sector privado, con orígenes que datan desde el siglo XIX (Mesa-Lago, 1978). 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 XX, los trabajadores públicos acumularon beneficios (netos de contribuciones, en algunos casos inexistentes) financiados por el resto de la sociedad por medio de impuestos generales, subsidios a las empresas paraestatales o, en el caso del IMSS, contribuciones de sus derechohabientes.

Más allá de las subcoberturas 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 con el sistema actual, este no aseguraría el derecho básico de protección social como se ha definido aquí. Desde luego, 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 trabajadores pensionados que a) acumularon contribuciones suficientes para financiar una pensión por encima de este nivel o b) no acumularon los recursos necesarios pero sí una densidad contributiva suficiente (1250 semanas) para tener derecho a la “pensión mínima garantizada” del IMSS. Dada la entrada y salida continua de los trabajadores menos calificados a la formalidad, solo una fracción pequeña de los trabajadores de bajos salarios afiliados al IMSS cumplirán con este criterio de densidad. En el caso de Chile, un reconocimiento oportuno del mismo problema ha llevado a una segunda generación de reformas para proteger a los trabajadores de bajos ingresos por medio de pensiones no contributivas. En el caso de México, para que estos trabajadores y los trabajadores no afiliados a la seguridad social pudieran acceder al piso mínimo de protección económica en la tercera edad sería necesario no solo 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 permanentemente o temporalmente (en caso de enfermedad) discapacitados.

Sin embargo, para todo el resto de la población —toda la población infantil y los adultos en edad productiva (no discapacitada)— el sistema de seguridad social en su forma actual, aun si lograra la cobertura universal, no ofrece la protección económica mínima postulada. En particular, el sistema excluye precisamente a los grupos más vulnerables y con necesidad más urgente de protección: los hogares con ingresos inferiores a la LBM, los menores de edad y la población sin ingresos laborales por no estar en la PEA o estar desempleada. La seguridad social en México carece de instrumentos que los sistemas de seguridad social más desarrollados incluyen en su gran mayoría 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 cuasimonetarias) que benefician a los hogares en condiciones de pobreza extrema. Estos incluyen transferencias monetarias (o cuasimonetarias) 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 se fortalecieron en las últimas dos décadas (gráficos 6-8), principalmente por la introducción de Procampo y Progresá en la segunda mitad de los noventa.

Además de los subsidios alimentarios dirigidos de Liconsa y Diconsa, en años recientes se han asignado recursos fiscales significativos a subsidios generalizados a energéticos y alimentos con el objetivo de proteger la capacidad de consumo de los hogares. Los subsidios energéticos (electricidad, gas LP, gasolinas) alcanzaron en la última década hasta 1.7 % del PIB (2008). En los últimos años se eliminó el subsidio al gas LP y el subsidio a las gasolinas (2015), dejando solo el subsidio eléctrico residencial (0.6 % del PIB). En el caso de alimentos, por otro lado, las exenciones del IVA implican un subsidio (gasto fiscal) cercanos a 1 % del PIB en promedio durante las últimas dos décadas. Se aplican subsidios fiscales adicionales por medio de exenciones del IVA a medicinas y deducciones al ISR por gastos en educación básica 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 sus beneficios se concentran en los hogares de mayores ingresos, reflejando la distribución de la capacidad de consumo en el país. En contraste, las transferencias dirigidas utilizan en general mecanismos efectivos para llegar a la población más pobre, especialmente en el caso de Prospera, pero representan apenas 0.6 % del PIB, y a pesar de aplicar mecanismos efectivos para llegar a los más pobres, tienen inevitablemente errores de exclusión significativos. Es claro en todo caso que estas transferencias 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 de subreporte en la encuesta).

En la sección 6 se analiza la incidencia distributiva del sistema fiscal de México en años recientes (2008-2015).

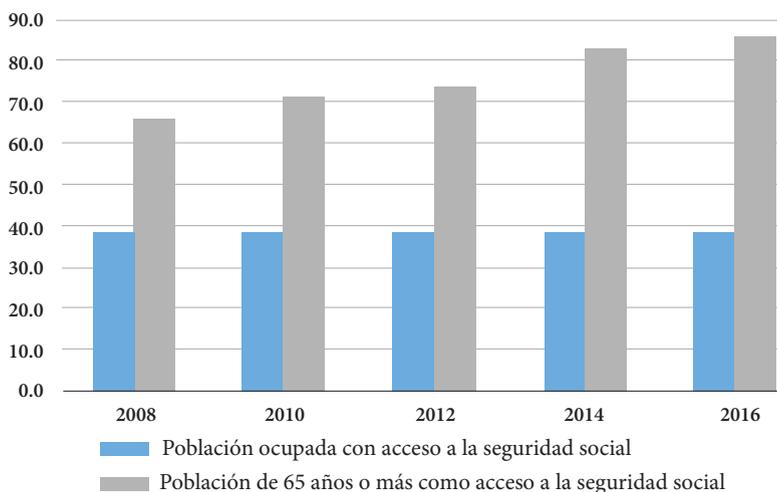
Tabla 1. Subsidios a pensiones: 2015

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.

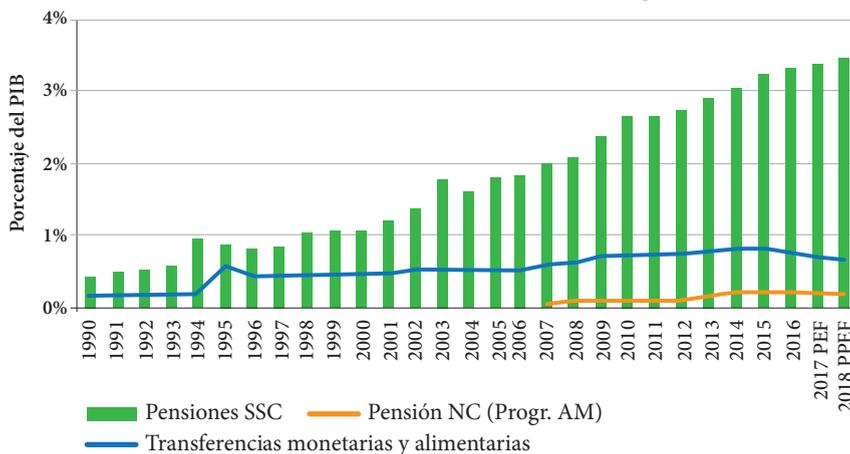
*El total de pensionados supera la población de adultos mayores (65+) con seguridad social porque solo una parte de las pensiones contabilizadas son de vejez y porque los sistemas públicos tienen edades de retiro inferiores a los 65 años. **Pensionados de Pemex en 2012. Este monto se deriva de dividir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

Gráfico 5. Acceso a la seguridad social para la PO y adultos mayores: 2008-2016



Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados por Coneval (2017).

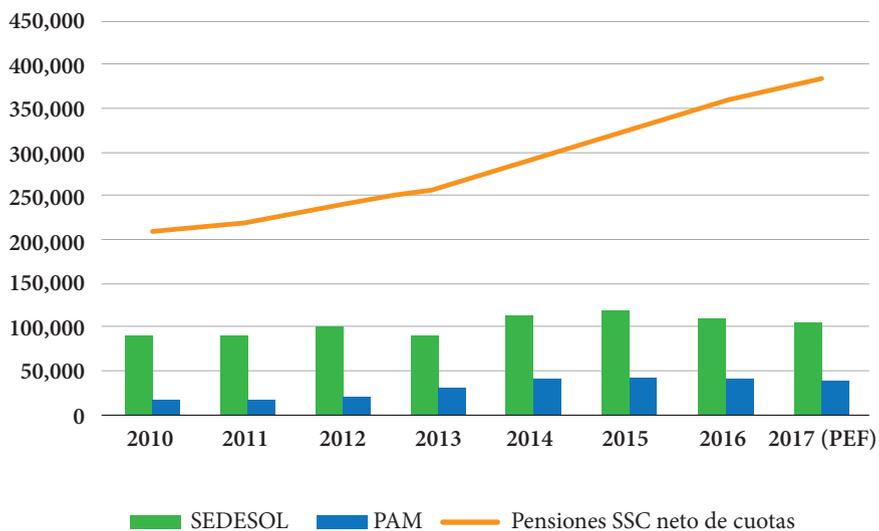
Gráfico 6. Pensiones contributivas vs. transferencias dirigidas: 1990-2018



Nota: transferencias monetarias y alimentarias incluyen: Progres-Oportunidades-Prospera, Programa de Apoyos Alimentarios (PAL), Procampo-Proagro, Programa de Adultos Mayores, Programa de Empleo Temporal (PET), Desayunos escolares/despensas DIF; Diconsa, y Liconsa.

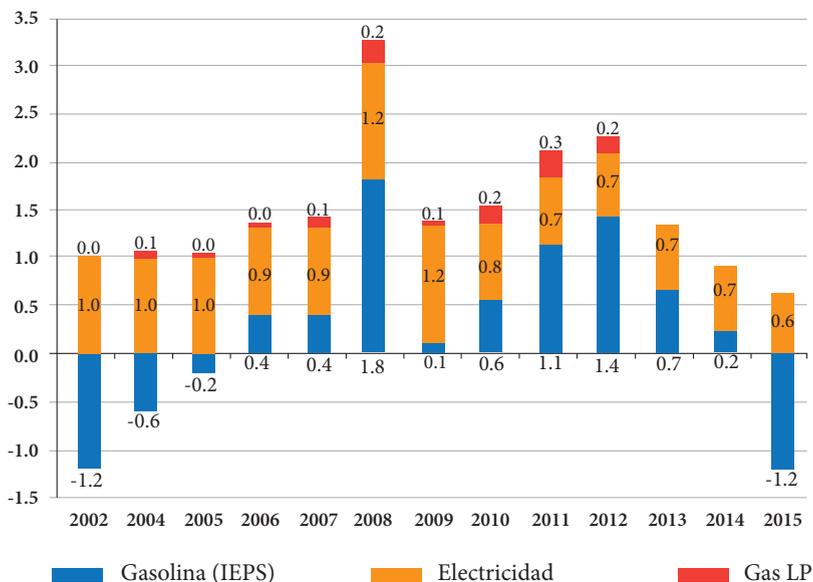
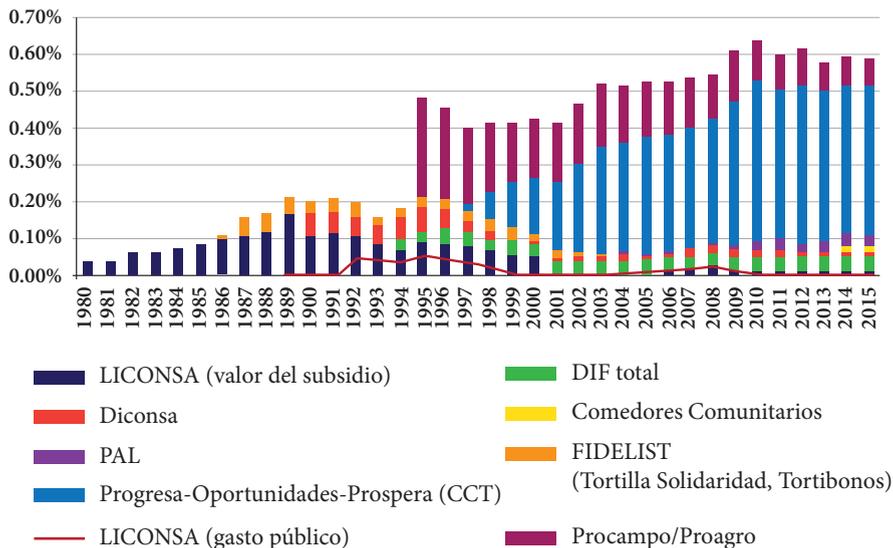
Fuente: elaboración propia a partir de Scott and Hernández (2018) y datos publicados por SHCP (2017a,b,c,d).

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

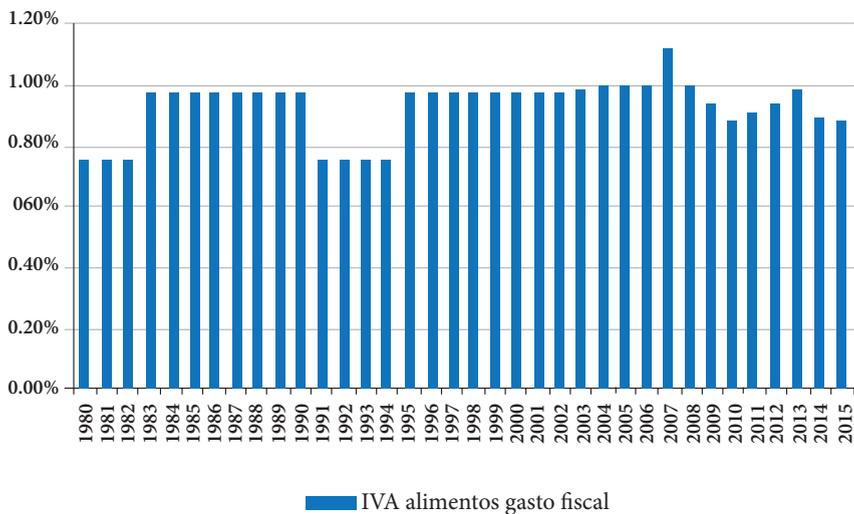


Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados por SHCP (2017b,c).

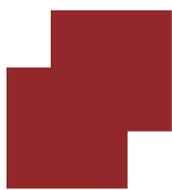
Gráfico 8. Evolución de principales transferencias monetarias (y alimentarias) dirigidas y subsidios generalizados: 1980-2015



◆ Las posibilidades de un sistema de renta básica en México ◆



Fuente: elaboración propia a partir de Scott and Hernández (2018), Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2017), y SHCP (2017b).



Fundamentos conceptuales y antecedentes prácticos de la Renta Básica (RB)

Definición

El concepto de RB puede definirse a partir de cinco características: una transferencia *en efectivo, recurrente, individual, universal e incondicional*. Es decir, se postula una transferencia: a) a cada miembro de una población, dentro de una entidad política o área geográfica determinada, nacional o subnacional); b) *no condicionada* a los ingresos, condición laboral o cualquier otra característica de las personas (excepto posiblemente características demográficas y geográficas asociadas a diferencias en necesidades y costos para alcanzar el mismo nivel de bienestar económico); c) financiada por medio de *impuestos generales o rentas de recursos públicos*, no contribuciones obrero-patronales. 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 la idea y la práctica. Una historia larga de propuestas conceptuales ambiciosas (4.2), basada en múltiples fundamentos éticos (4.3), económicos y de política de protección social (4.4), contrasta con una historia de aplicaciones prácticas escasas, parciales y más bien exóticas (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 independientes pero complementarias: ética, económica, y diseño de políticas de protección social.

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; referencia principal para lo que sigue en esta sub-sección). Estos autores derivan antecedentes indirectos muy tempranos del concepto de RB en los orígenes de las políticas de asistencia social en Europa en el siglo XVI (J. L. Vives, 1526, *De Subventione Pauperum*) y las *Leyes de los Pobres* en Inglaterra entre los siglos XVII y XIX. Existía un consenso sobre el imperativo ético de garantizar la subsistencia física de todos los miembros de la sociedad, como una responsabilidad no solo de la caridad y la Iglesia, sino del Estado (ejercida en el caso de Inglaterra por gobiernos locales). Los debates se centraban en el uso de instrumentos que minimizaran desincentivos laborales, principalmente transferencias en especie (comida y techo) condicionadas a trabajo, en las (in)famosas *workhouses* de la Inglaterra Dickensiana.

De hecho, podemos suponer antecedentes mucho más antiguos, 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 que la humanidad se organizaba en pequeñas tribus de cazadores y recolectores, han existido transferencias al interior de los núcleos familiares y de las comunidades para asegurar la subsistencia a sus miembros.

Desde una perspectiva muy distinta a la de la protección social, el antecedente más directo de la idea de RB se origina en el primer problema de distribución de los beneficios de un recurso común, en la propuesta de Thomas Paine (1795) de una RB asociada a la propiedad común original de la tierra.

Desde la perspectiva de protección social, encontramos antecedentes conceptuales directos en el pensamiento socialista francés del siglo XIX (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 XX en el Reino Unido y EEUU (Russell 2018, Friedman 1962, Tobin *et al.* 1967), y se ha desarrollado en forma mucho más sistemática en las últimas tres décadas, reflejando en parte el resurgimiento del interés en la desigualdad económica (desde Atkinson 1970 hasta Piketty 2010) y la justicia distributiva (Rawls 1970, Sen, etcétera). En los ochenta 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 exploratorias para introducir una RB en diversos países, más recientemente Suiza e India (4.5). También ha surgido un interés teórico y prospectivo amplio motivado por el desarrollo esperado de la *inteligencia artificial* y el desplazamiento que eventualmente podría implicar del mercado laboral (humano) como principal mecanismo para la distribución del ingreso en sociedades humanas.

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 maduros, ha dominado una concepción de la RB fundamentada en ideales de libertad, más allá de la protección social y la subsistencia. Esta visión implicaría una RB más cercana al ingreso medio de estos países que a una línea de subsistencia (Van Parijs y Vanderborght 2017, por ejemplo, parten de este fundamento ético).

Por otro lado, en países de ingresos medios y sistemas fiscales y de bienestar menos desarrollados, con capacidades institucionales limitadas, y con mayores niveles de desigualdad del ingreso (de mercado y postfiscal), como India, Brasil o México, donde persisten poblaciones importantes en condiciones pobreza absoluta o de vulnerabilidad de caer en ella, tiene más sentido la idea más *básica* de una RB fundamentada principalmente como un instrumento de protección social para garantizar la subsistencia, consistentemente con los orígenes más antiguos del concepto. Es en este sentido que se analiza y evalúa en este trabajo la deseabilidad y viabilidad de implementar esta idea para el caso de México.

Fundamentos éticos: derechos sociales, suficientismo, equidad de beneficios

Consideramos tres fundamentos normativos independientes de la idea de RB en el sentido de protección social básica —acceso garantizado a un ingreso de subsistencia— que se postula aquí.

Derechos sociales

El concepto de RB se puede fundamentar en forma natural a partir del concepto de derechos sociales. Dos elementos centrales de este concepto son la universalidad y la exigibilidad. Por ejemplo, el derecho a la salud se interpreta generalmente como *acceso —o cobertura— universal a —bienes y servicios de— la salud*. La Comisión de los Determinantes Sociales de la Salud de la OMS define este derecho como un acceso efectivo, igualitario, 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 desarrollada por Coneval fundamentada en el mandato 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 incluyen en particular salud, educación, alimentación, seguridad social y calidad y servicios de la vivienda. En años recientes se ha adoptado esta medida y los derechos sociales que la conforman como una guía para 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 espacio del ingreso del espacio de las carencias sociales no monetarias, y adopta para este un marco normativo fundamentado en el concepto de “bienestar eco-

nómico”, claramente diferenciado (conceptualmente y en la medición de la pobreza en un espacio cartesiano de 2 dimensiones) del espacio de los derechos sociales (gráfico 10). Sin embargo, la idea de medir la pobreza absoluta por ingresos, que representa el concepto y medida más antigua de pobreza, puede interpretarse como el reconocimiento de un *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*).

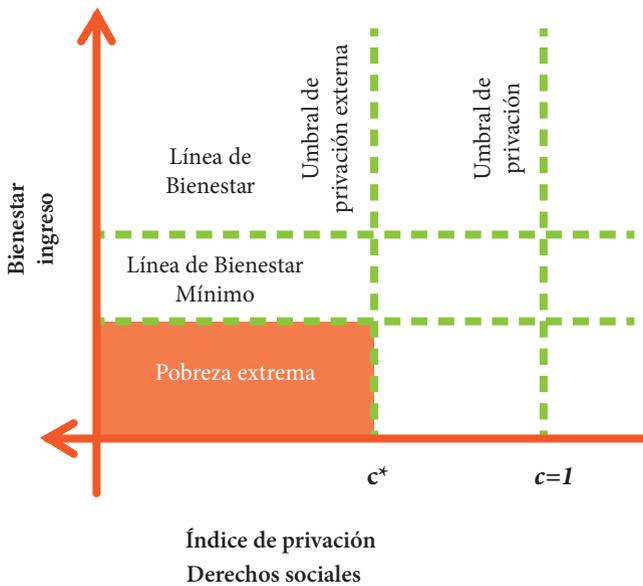
Considerando así el ingreso mínimo como derecho social, la definición de pobreza extrema en México privilegia este derecho sobre todos los demás, al ser el único que se asume individualmente como condición necesaria de la pobreza extrema. Las otras carencias se consideran como umbral de la pobreza extrema 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, aunque si lo es la coincidencia de tres o más carencias.

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 puede entender, en efecto, como el derecho más básico entre las siete dimensiones individuales. Por consistencia, esto implica que se debe reconocer 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 es la que mayores barreras enfrenta para exigir sus derechos sociales, como generalmente es el caso. Aun 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 univer-

sal, 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, a pesar de que la población de menores ingresos enfrente retos más urgentes en las mismas dimensiones (además de sufrir el efecto combinado de carencias monetarias y no monetarias). 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 social 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 muy distinta a la de derechos, pero consistente con ésta, en la literatura filosófica (analítica) sobre igualdad y justicia distributiva se han 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 de los recursos a los estratos menos favorecidos en el espacio distributivo relevante (bienestar, recursos, oportunidades, etcétera). En su versión más fuerte —ejemplificada en el “principio de diferencias” o “maximin” que postuló Rawls (1971)— se prioriza a los grupos menos favorecidos *en forma absoluta*: es decir, una política solo se puede recomendar cuando beneficia a los menos favorecidos, sin ponderación alguna de los beneficios recibidos por estratos más favorecidos. Esta posición se puede justificar cuando la distribución se refiere a recursos fundamentales para la vida en sociedad, como libertades fundamentales y “bienes primarios” en el caso de Rawls. 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 solo 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 cuasiGini), 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, es decir cuando el coeficiente de concentración alcanza su valor (absoluto) mínimo de cero. Esta es precisamente la distribución que generaría una RB, y representa una referencia normativa natural 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 una condición necesaria pero no suficiente, este criterio no es inocuo. Como veremos (sección 5), en México la mayor parte del gasto social se ejerce en instrumentos regresivos en términos absolutos.

Fundamentos económicos: eficiencia redistributiva y teoría de impuestos óptimos

Al igual que en el ámbito de la ética, 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 solo 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 los grupos que más los necesitan, 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 ha sido, 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 podría 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 para la niñez, pero otros, como EEUU, favorecen transferencias condicionadas focalizadas.

Podemos comparar las transferencias universales y focalizadas en términos de su efectividad como instrumentos distributivos y de protección social asumiendo el objetivo de garantizar un ingreso mínimo. Parecería evidente que una transferencia focalizada por diseño es necesariamente 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 per-

fectamente focalizada. Esto supone la capacidad de identificar los ingresos de las personas en condiciones de pobreza extrema y hacerles transferencias personalizadas del monto justo necesario para cerrar su brecha respecto a la línea de pobreza.

Ignorando los costos operativos para implementar el esquema, eliminar por completo la pobreza extrema por ingresos en México bajo este supuesto requeriría un gasto público de apenas 0.53 % del PIB (corresponde a la brecha total de pobreza extrema por ingresos nacional en 2014, es decir, la suma total, para la población con ingresos inferiores a la LBM, de las brechas entre sus ingresos y la LBM) (ver tabla 3, sección 5)

Para poner esta cifra en perspectiva, México gasta actualmente cerca del doble de esto (1 %) en los principales programas de transferencias monetarias dirigidas (Prospera, PAL, Adultos Mayores y Proagro). Sin embargo, lejos de eliminar la brecha, estas transferencias la reducen en 0.13 puntos porcentuales del PIB (de 0.53 % a 0.40 %; efecto contable estimado a partir de la ENIGH 2014). Para eliminar la pobreza extrema con los esquemas de transferencia focalizadas que se implementan actualmente en México sería necesario aumentar este gasto por lo tanto de 1 % a 4.1 % del PIB. Aun esta cifra subestima el aumento de recursos necesarios con los instrumentos actuales: a) asume que es posible incrementar el gasto en esta proporción sin una reducción en la efectividad redistributiva de los programas (como se ha observado por ejemplo en la expansión de Progres/Oportunidades y el Seguro Popular), y, especialmente, b) ignora cambios en el comportamiento de los hogares asociados a estas transferencias perfectamente focalizadas, que implicarían un impuesto marginal implícito del 100 % sobre cualquier ingreso de los hogares en condiciones de pobreza extrema, por lo que desincentivaría esfuerzos laborales y productivos y desplazaría transferencias privadas, etcétera.

La focalización de recursos busca minimizar errores de dos tipos: a) *exclusión* de una proporción de la *población objetivo* y b) *inclusión* de una 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 solo *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 asegurar antes que nada la *eliminación del error de exclusión*. Veremos 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 para minimizar simultáneamente ambos tipos de error. En la práctica, sin embargo, cualquier programa focalizado por medio de procesos administrativos de identificación nunca puede eliminar estos errores. Al no tener que identificar a la población beneficiaria en función de sus características, una RB universal depositada en cuentas individualizadas para toda la población eliminaría en principio por completo el error de exclusión.

Un aspecto que puede resultar sorprendente del concepto de RB universal como instrumento redistributivo es que representa una solución simple y efectiva a muchas de estas limitaciones, y es 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), el costo principal de una RB es que por definición parecería maximizar el “error de inclusión”. Sin embargo, en el contexto que nos ocupa aquí, puede argumentarse que este costo es menos problemático de lo que parece:

- 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. Como se mostrará en la siguiente sección, 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 son financiadores netos de la RB de los estratos más pobres. El error de inclusión más preocupante de una RB se elimina por ello automáticamente por medio del sistema impositivo. Por ejemplo, si una RB se financiara en su totalidad por medio del ISR, la carga fiscal recaería en su totalidad sobre hogares en los dos deciles de mayores ingresos, pero 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 (sección 5).
- 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, es posible en principio que una RB resulte más efectiva **aun como instrumento** para dirigir

recursos sobre los estratos más pobres. Por ejemplo, por diseño una RB ejercería cerca de 20 % de sus recursos en beneficio del 20 % más pobre de la población (estos pueden aumentar si se incentivan donaciones de los estratos superiores, ver abajo). Esta participación no solo coincide con la participación que obtiene este estrato de la población del gasto social en su conjunto, pero supera por ejemplo la asignación que logra uno de los programas de transferencias dirigidas más antiguo de México, el Programa de Abasto Social de Leche de Liconsa (establecido en 1972, con antecedentes que datan desde 1944). Este programa transfiere apenas 15 % de sus beneficios al 20 % más pobre de la población, y si se consideran además sus (cuantiosos) costos operativos, los beneficios recibidos por este grupo se reducen a 10 % de los recursos ejercidos por el PASL (Scott, 2016).

- En un país con capacidades tributarias limitadas, como México, sería posible además reducir significativamente el costo fiscal de la RB y su error de inclusión imponiendo algún tipo de 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 (sección 4.3), asumen la posibilidad de reducir la participación de los deciles superiores para reducir el costo fiscal de la RB. Algunos mecanismos posibles para ello:
 - ◆ solicitar a estos estratos a abstenerse voluntariamente, es decir **donar solidariamente** su RB para financiar las RB de los estratos más pobres;
 - ◆ imponer un **costo mínimo de participación en términos de oportunidad laboral**, por ejemplo, por medio de la participación (personal e intransferible) en un curso mensual para adquirir habilidades productivas (para la PEA), que en una sociedad muy desigual puede ser suficientemente bajo para representar una carga mínima para los estratos de bajos ingresos, pero una barrera disuasiva para los de ingresos altos. Para la RB que se considera en la sección 5, el beneficio neto de la RB para el decil **más pobre representaría 32 % de su ingreso** de mercado (suponiendo financiamiento por medio de ISR), pero para el cuarto y quinto 7 % y 5 %, respectivamente. Estrictamente esto violaría el carácter incondicional de

una RB pura, pero conservaría los beneficios principales de una RB universal frente a una transferencia condicionada focalizada, y ofrecería a cambio tres ventajas importantes: a) mayor eficiencia redistributiva: permitiría financiar una transferencia mayor para la población de menores recursos con el mismo presupuesto (como una transferencia focalizada, pero en este caso por autoselección, minimizando errores de exclusión, desincentivos, etcétera), b) permitiría asociar un componente de formación productiva a la RB que, en combinación con la RB, podría mejorar las oportunidades productivas de los beneficiarios (entrenamiento laboral, productivo, financiero, etcétera) como los PTC, pero en este caso los beneficiarios podrían escoger de un menú de opciones de formación directamente relevantes a sus habilidades, vocaciones y oportunidades productivas, c) aunque la condicionalidad se diseñaría para promover la autoexclusión de la PEA de mayores ingresos, la RB mantendría para esta población su función como un piso mínimo de protección social frente a la pérdida (o reducción por debajo de la LBM) de su ingreso de mercado (en este sentido se mantendría su carácter de protección social universal en este ámbito).

- ◆ Finalmente, resulta mucho más fácil diseñar instrumentos administrativos de exclusión de una RB en la parte superior de la distribución del ingreso, que para garantizar la inclusión de los estratos de menores ingresos de una transferencia focalizada. Sería posible introducir **criterios de exclusión** efectivos, fácilmente identificables, y difíciles de manipular y por lo tanto no-distorsionantes de las actividades económicas de las personas: nivel educativo de los padres, tamaño y lugar de residencia (impuesto predial), nivel de ingresos declarados ante el SAT (ISR), etcétera.

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 aproximarse por medio de un impuesto directo proporcional (lineal o “plano”), con una 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 sería la transferencia y, por ello, la tasa impositiva necesaria para financiarla. 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 mucho más complejos de seguridad social e impuestos progresivos.

Los conceptos de RB e impuesto plano (IP) son lógicamente independientes y, de hecho, en general se perciben como ideológicamente antagónicos-asociados comúnmente a posiciones de “izquierda” y “derecha”, respectivamente. Sin embargo coinciden en su simplicidad y eficiencia como instrumentos fiscales redistributivos: el financiamiento de una RB por medio de un IP minimiza simultáneamente las distorsiones laborales y los costos económicos asociados tanto a la transferencia como a su financiamiento impositivo.

El gráfico 11 contrasta el efecto neto de tres esquemas fiscales alternativos financiados 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.

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 requiere 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 (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 opues-

to 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. 2017). 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.

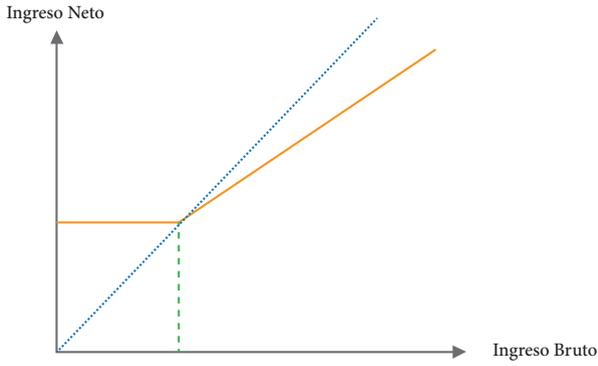
Desde luego, si la RB se financiara con un impuesto progresivo en lugar de un IP, con la misma recaudación, el efecto redistributivo de la RB sería aún mayor. Sin embargo, una ventaja importante de un IP, adicional a sus ventajas en términos de la teoría de impuestos óptimos (incentivos laborales), es que por su simplicidad implica mayores tasas efectivas de recaudación, al minimizar oportunidades de evasión, costos administrativos, etcétera. Dado el conflicto entre progresividad y efectividad recaudatoria, especialmente en condiciones de alta desigualdad y débiles capacidades institucionales y tributarias, 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, la viabilidad fiscal de una RB es la razón principal por la cual este instrumento (o incluso una pensión universal) no se considera como una opción práctica en forma más amplia en países en desarrollo.¹

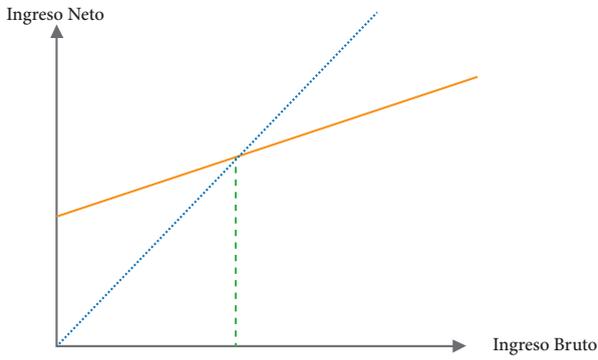
1 Por ejemplo, en el caso análogo de las pensiones universales: *[The universal pension program] is probably the best way to provide poverty relief to the elderly. Considering the difficulty of identifying who among the elderly is poor, the principal merit of the program is that its universality avoids 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

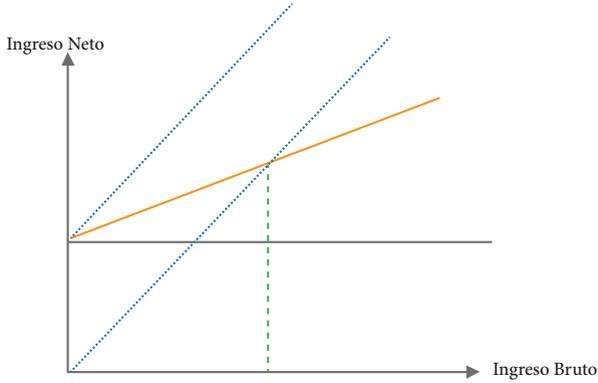
a) Transferencia focalizada con prueba de ingresos



b) ISR Negativo



c) RB/IP



Fuente: Van Parijs (2004).

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%			

Fuentes: estimaciones propias a partir de datos publicados en Inegi (2014).

Protección social universal

Como se ha mencionado 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 Reino Unido, Dinamarca, Grecia, Islandia, Italia, Portugal, España, y Suecia. Los primeros seis han tenido estos sistemas por lo menos desde hace medio siglo, mientras que los demás

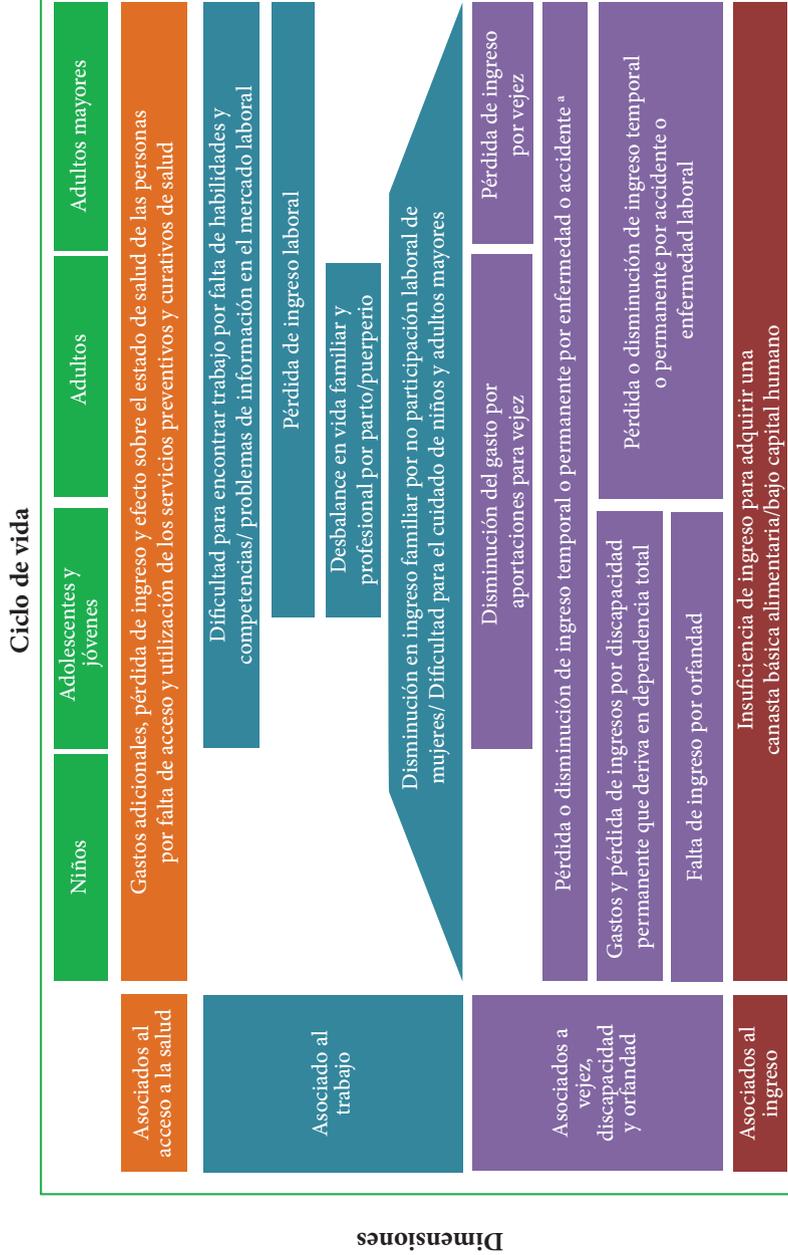
han transitado hacia estos esquemas desde sistemas contributivos en el curso de las últimas tres a cuatro décadas. Un número similar de países de la OECD tienen pensiones básicas universales independientes de los ingresos de los trabajadores (OECD 2011). Canadá, Dinamarca, Nueva Zelanda, y el Reino Unido tienen sistemas universales en ambos componentes. Muchos países de ingresos altos también aplican transferencias y exenciones fiscales universales por hijo (*child benefit*).

En contraste con estos casos, 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, y México), las asignan en forma focalizada según la fuente anterior, aunque en el caso de México el programa federal de Adultos Mayores que originalmente se dirigía a localidades rurales, se ha generalizado en principio a todos los adultos mayores del país que no cuentan con una pensión contributiva. Son aún comunes también en estos países los 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 propuestas para transitar del sistema truncado y dual de seguridad social que impera actualmente hacia un sistema universal de 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 para la subsistencia, como se analiza en los siguientes párrafos.

A pesar del consenso amplio a favor de un sistema de Protección Social Universal en México, y que éste ha sido planteado tentativamente al inicio de las dos últimas administraciones federales, ésta no se ha implementado principalmente por las reformas que implicaría para el sistema actual de seguridad social y por el costo fiscal.

Gráfico 12. Sistema de protección social incluyendo ingreso mínimo



Fuente: Coneval (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 *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 medios y niveles de desigualdad 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 estar subempleada, al no contar con activos productivos suficientes para generar este ingreso mínimo, aún trabajando **más horas que otros estratos económicos**. En otras palabras, esta población sufre esencialmente del mismo tipo de riesgo que un adulto mayor, pero por causas distintas. En muchos casos, una RB podría justificarse mejor para adultos en edad laboral sin acceso a activos y para niños que para adultos mayores. Mientras que algunos adultos mayores en condiciones de pobreza podrían 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 en condiciones de pobreza extrema nunca tuvieron la oportunidad de acumular activos productivos suficientes (por falta de acceso efectivo a educación, fallas en mercados crediticios, etcétera). En el caso de los niños en pobreza extrema, además de la ausencia evidente de toda responsabilidad por su 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.

Esto no pretende restar peso de la importancia de proteger a los adultos mayores contra la pobreza extrema, sino mostrar que dado el consenso justificado que existe en México a favor de proteger a los adultos mayores por medio de una pensión universal, 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 claro en los sistemas de PSU a favor de la tercera edad frente al resto del ciclo de vida, incluyendo la infancia. Este sesgo, que refleja posiblemente 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 en el 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.

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 subnacional (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 im-

portante, los esquemas universales no contributivos de protección social, ya se ha 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 subsuelo, 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 setenta 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.

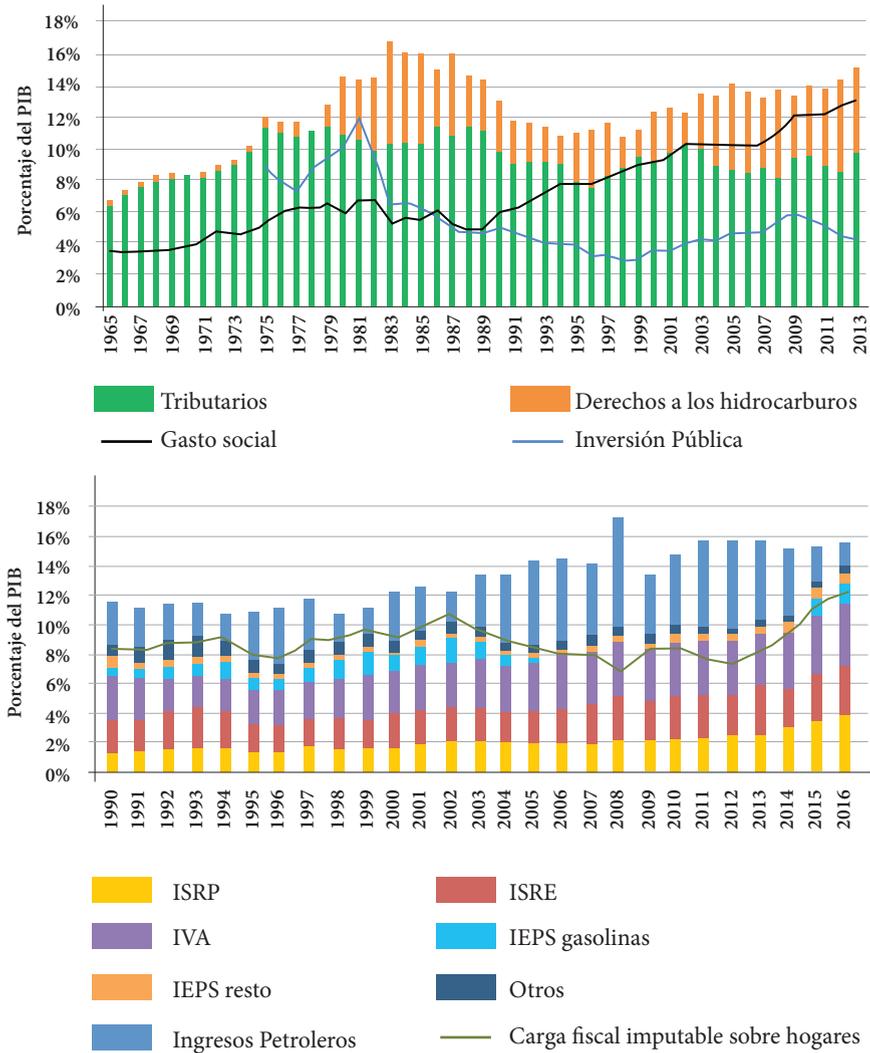
El uso discrecional de rentas de recursos naturales comunes por parte de los gobiernos en países ricos en estos recursos tiende a generar no solo gastos opacos e ineficientes, sino corrupción y erosión de procesos de rendición de cuentas democráticos —la llamada “maldición petrolera” (*oil curse*)—. Las ventajas en eficiencia, equidad y transparencia 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 del país (gráfico 13):

- a) se observa una tendencia creciente de la capacidad tributaria no-petrolera en 1965-75, que se estanca en 10-11 % del PIB en 1975-1989, y en 8-10 % en 1990-2013;
- b) finalmente, en el contexto de la caída severa de los ingresos petroleros en los últimos años, la capacidad tributaria no petrolera ha aumentado de 10 % a 14 % (2013-2016), principalmente por vía del ISR a personas físicas y de impuestos indirectos (principalmente el impuesto a gasolinás, pero también IVA);

- c) en ausencia de un fondo petrolero de estabilización, los ingresos petroleros intensificaron en lugar de moderar las fluctuaciones procíclicas en los ingresos fiscales,
- d) 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. En el marco de la reciente reforma energética se ha creado finalmente un “Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el desarrollo”. Entre los usos que se contemplan en la ley una vez que el fondo haya acumulado recursos por encima de 3 % del PIB se incluye una pensión universal (sin reglas de asignación claras). Sin embargo, el fondo se creó demasiado tarde y la ley que lo define lo hace inoperativo en el contexto actual: sus reglas permiten que empiece a acumular reservas cuando los ingresos petroleros superan 4.7% del PIB, pero en sus primeros dos años de operación estos ingresos se han colapsado a 2.3 % (2015) y 1.6 % (2016).

Gráfico 13. Evolución de ingresos petroleros y tributarios, y gasto público en inversión y desarrollo social: 1992-2016



Nota: “Carga fiscal imputable sobre hogares” incluye ISRP e impuestos indirectos, excluye ISRE e ingresos petroleros.

Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados por SHCP (2017a).

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. (Segal 2011a,b). Si se acepta esta interpretación, tiene dos implicaciones radicales. Primero, implicaría que desde 1917 existe el mandato constitucional para una RB fundamentada en este recurso común. Segundo, implica que el uso histórico que se ha dado a la renta petrolera para financiar el gasto público resulta extremadamente regresivo. En esta interpretación, este financiamiento puede entenderse en dos pasos fiscales: a) el gobierno reconoce a cada ciudadano su participación per cápita sobre este recurso nacional; e inmediatamente, b) el gobierno recauda estas participaciones de los ciudadanos para financiar el gasto público. Visto así, este último 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 un impuesto extremadamente regresivo por impuestos tradicionales progresivos (directos) o aproximadamente proporcionales (indirectos).

b) Reforma de subsidios y transferencias

Uno de los experimentos más notables para introducir una RB a nivel nacional se aplicó en Irán a finales del 2010, cuando el gobierno eliminó en un día los 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; Guillaume et al. 2011; IMF 2014). En el primer año la reforma se aplicó con éxito y logró una reducción en la pobreza de 5 puntos porcentuales 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 (IMF 2014).

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 (Gov. of India 2017, ch 9).

Por diseño, los subsidios de bienes básicos de consumo generalizado, como alimentos y energéticos, tienden a ser a) *regresivos en términos absolutos* (al beneficiar a los hogares en proporción de su capacidad de consumo privado, aunque *progresivos relativos al ingreso*, al representar el consumo una proporción mayor del ingreso de los hogares de bajos ingresos, especialmente en el caso de los alimentos) b) *distorsionantes* (al incentivar el sobreconsumo de los bienes subsidiados por encima de su costo social que, en algunos casos, como en los 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 ejercieron en México subsidios generalizados que llegaron a representar 4% del PIB, aunque con la eliminación del subsidio a gasolinas se han reducido a 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. Sin embargo, como se muestra abajo (sección 6), eliminar estos subsidios sin compensar a los estratos de menores ingresos implica una carga significativa y empobrecedora sobre la población de menores recursos, como ha sucedido con la transición del subsidio al impuesto a gasolinas.

c) Legislación con aplicación progresiva

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

La constitución para la Ciudad de México que se promulgó en 2017 incluye una RB (“mínimo vital”), inspirada en parte en el antecedente de Brasil, igualmente bajo un principio de implementación “progresiva” (el término se usa en este contexto en el sentido de implementación gradual): “...dando

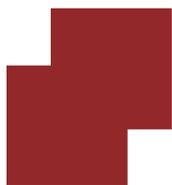
prioridad a las personas en situación de pobreza, que se establecerán de conformidad con los criterios de progresividad” (Art 17., Constitución Política de la Ciudad de México, 5 de febrero 2017).

En contraste con los casos anteriores (a y b), 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 que representan en efecto propuestas para reformar la asignación de estos recursos, en estos dos últimos ejemplos se decreta una RB sin especificar o mandar los recursos necesarios, por lo que tienen un sentido más bien *aspiracional*.

Es importante anotar, por otro lado, que la idea de transitar hacia una RB en forma progresiva (en función de la disponibilidad de recursos fiscales) adoptando como punto de partida transferencias focalizadas administrativamente iría precisamente en contra de la lógica, ética y de las ventajas económicas que ofrece una RB *vs.* transferencias focalizadas como instrumentos redistributivos, como se ha mostrado en este capítulo (4.1-4.5). Podemos considerar dos estrategias progresivas alternativas, pero *implementables* en forma conjunta, que sí mantendrían consistencia con los principios y ventajas de una RB.

La primera es empezar con una RB universal de un monto mínimo, y ampliar gradualmente el monto en función de la disponibilidad fiscal de los recursos. Esta fue la forma en que se originaron históricamente los sistemas de bienestar universalistas que disfrutaron muchos países industrializados: empezaron con una base mínima pero universal de protección social en la postguerra, como postuló por ejemplo para el RU el Reporte de Beveridge en 1942, y se expandieron gradualmente a medida que el electorado (crecientemente envejecido) fue exigiendo mayores niveles de beneficios (demanda) y los sistemas tanto fiscales como los instrumentos e instituciones de protección social se fueron desarrollando con mayor eficiencia (oferta) (Lindert 2004).

Una segunda estrategia posible de transición gradual es aplicar mecanismos de “focalización” en el extremo opuesto de la distribución (reducir errores de exclusión, en este caso), acotando la participación de los estratos de mayores ingresos, con mecanismos de autoexclusión (idealmente) o de exclusión administrativa (que resulta más fácil aplicar en este extremo de la distribución que en el opuesto), como se sugirió arriba (sección 4.4).



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

En esta sección se presenta una estimación del costo de una RB diseñada para eliminar la pobreza extrema por ingresos (PEI), y así, por definición, la pobreza extrema en su sentido multidimensional como se define en México (un subconjunto estricto de la primera). Se analizan dos valores posibles para esta RB —una cota superior y una inferior— y se contrastan con dos esquemas teóricos de focalización perfecta (tabla 3), y con la focalización estimada que logran los principales programas de gasto dirigido que operan en México actualmente (gráfico 14).

Para la población de adultos mayores ya existe en México una pensión básica universal no contributiva (el programa federal de Adultos Mayores), con un monto actual de 580 pesos mensuales. Al inicio de la actual administración se contempló transitar hacia una pensión equivalente a la LBM (promedio urbano-rural) en un horizonte de 14 años (2028). Esta reforma nunca se implementó, y la pensión más bien se ha rezagado respecto a la inflación general y de la canasta alimentaria, por lo que su valor en relación a la LBM se ha erosionado (de 85/60% de la LBM rural/urbana en 2007, a 56/40% en 2017).

El esquema teórico de focalización de menor costo posible supondría transferencias personalizadas iguales a las brechas de pobreza (BP) de cada persona. Eliminar por completo la pobreza extrema por ingresos en México bajo este supuesto requeriría un gasto público igual a la brecha total de pobreza extrema por ingresos (es decir, la suma total, para la población con ingresos inferiores a la LBM, de las brechas entre estos ingresos y la LBM), que en 2014 representaba apenas 0.53% del PIB.

Un esquema focalizado capaz de asegurar la eliminación de la pobreza extrema menos demandante en términos de información (que no requiere identificar las brechas individuales pero sí a la población en condiciones de pobreza extrema), supone transferencias equivalentes a la LBM, pero dirigidas con perfecta precisión a (y solo a) esta población (sin error de inclusión o exclusión). El costo de este esquema sería de 1.72% del PIB en 2014.

Es importante entender que ninguno de estos esquemas es remotamente factible en la práctica, ya que cualquier esquema administrativo de focalización implica errores de focalización, costos administrativos/operativos de identificación/transferencia, desincentivos a la revelación del ingreso y desincentivos a la generación de ingresos. Sólo considerando el primer elemento (errores de focalización), los esquemas de focalización de los programas principales (de mayor cobertura) y mejor focalizados (Prospera, Adultos Mayores y Procampo, hoy Proagro) que operan actualmente en México tendrían que ejercer recursos equivalentes a 4% del PIB para eliminar la PEI. Esto implicaría aumentar aproximadamente *cuatro veces* los recursos asignados a estos programas actualmente, suponiendo que la ampliación de cobertura se logrará manteniendo el mismo grado de focalización.

Se consideran dos valores posibles para la RB:

- a) **RB=LBM**: una RB equivalente a la LBM, diferenciada solo por tipo de localidad (rural/urbano) y escalas de equivalencia según la metodología de Coneval, que (en agosto de 2014) representaba 899/1277 y 645/915 pesos por mes en localidades rurales/urbanas para adultos y menores respectivamente; y
- b) **RB=BP**: una RB equivalente la brecha media de pobreza (BP)—la diferencia entre la LBM y el ingreso medio de la población en condiciones de pobreza extrema— que en 2014 representaba 402/471 y 148/109 pesos por mes en localidades rurales/urbanas para adultos y menores, respectivamente.

La RB=LBM ofrece la máxima garantía posible para eliminar la pobreza extrema, al asegurar que nadie, nunca, se encuentre por debajo de esta línea, pero implicaría un costo público anual de 8.7% del PIB (6.1% si suponemos que se excluye de la RB al 30% más rico de la población). Dado que solo 6% de estos recursos se utilizarían efectivamente para cerrar la brecha de la PEI (0.53% del PIB), en términos de este objetivo el “error de inclusión” medido

de esta forma (recursos que benefician a personas por encima de la LBM que no eran pobres en primer lugar, o que benefician a la población en PEI por encima de la LBM) sería del 94%.

La RB=BP reduce el costo a un monto más factible en el contexto fiscal de México, 2.87% del PIB (2% excluyendo al 30% más rico). Esta RB tendría un impacto importante en la PEI y sobre todo en la BP (sección 6), pero no la eliminaría para los hogares con ingresos menores al ingreso medio de la población en PEI, aunque sí contribuiría a reducir estas brechas significativamente. Una posibilidad para lograr esto sería combinar esta RB con transferencias focalizadas no a toda la población en condiciones de PEI, sino al subconjunto de esta con brechas mayores a la media.

Comparado con el gasto mínimo que sería necesario para eliminar la pobreza con los instrumentos actuales de transferencias focalizadas, la RB=BP representaría un costo significativamente menor.

Aunque la carga presupuestal que implicaría una RB parece prohibitiva en las actuales condiciones fiscales del país, es importante notar que este costo se reduciría en el curso del tiempo si el objetivo se limita estrictamente a asegurar a toda la población contra el riesgo de no contar con un ingreso mínimo de subsistencia. Al tratarse de un nivel de recursos per cápita fijo en términos absolutos (a partir del costo de la canasta alimentaria), con crecimiento del PIB per cápita positivo, la carga de una RB=LBM se reduciría gradualmente hasta desaparecer eventualmente. Para una RB=BP, el costo se reduciría mucho más rápido en la medida que el crecimiento económico sea compartido por la población en condiciones de PEI, al reducir el valor absoluto de la BP.

Para la población de adultos mayores, el gráfico 15 presenta una proyección del costo de la pensión de AM, asumiendo la propuesta de reforma ya mencionada, que contempla: a) una transición gradual de la pensión actual de 580 pesos mensuales hacia una pensión igual a la LBM (promedio urbano-rural) en un horizonte de 14 años (2028), y b) un incremento gradual de la edad de la población beneficiaria, de 65 a 70 años. Se utiliza el crecimiento demográfico de este grupo proyectado por Conapo, y se contemplan tres escenarios de crecimiento económico anual medio del PIB per cápita: 2%, 3% y 4%. A pesar del crecimiento demográfico proyectado para este grupo etario (la población de 70 años y más se estima pasará de representar 4.8% a 12.4% de la población nacional entre 2014 y 2050), y aun en un escenario

de bajo crecimiento, el costo de la pensión se estabilizaría alrededor de 0.5% del PIB; con un crecimiento de 3% o mayor presentaría una tendencia decreciente a partir del 2038. El costo se comporta de esta manera porque la pensión se define como un monto absoluto fijo en términos reales, por lo que un crecimiento económico modesto resulta suficiente para contrarrestar el efecto demográfico y erosionar gradualmente su peso fiscal.

Los gráficos 16-18 muestran estimaciones de la evolución del costo fiscal de una RB de los dos valores postulados (LBM y BP) para 2014-2050. El gráfico 16 presenta la evolución estimada de una RB=LBM para toda la población (incluyendo AM), para el mismo periodo. En analogía con la pensión de AM, se asume un periodo de transición empezando con una RB=BP con incrementos graduales hasta llegar al valor de la LBM en 2028. Asumiendo un crecimiento medio anual de 3%, el costo fiscal crecería gradualmente de 3% a 6.6% en 2028, pero se reduciría a menos de 4% hacia el final del periodo.

Los gráficos 17 y 18 muestran la evolución del costo de una RB=BP. En la primera se asume una RB con un valor fijo igual a la BP de 2014, mientras que en la segunda la RB se ajusta a la BP que se asume decrece anualmente con el crecimiento económico. Asumiendo un crecimiento anual del 3%, el costo de la RB fija se reduce gradualmente de 2.76% del PIB en 2014 a 1.31% en 2050. El costo de la RB variable se reduce en forma más acelerada, alcanzando 1% hacia el 2024, y desaparecería por completo después del 2030.

Tabla 3. Transferencias para eliminar la PEI de la población de menores y adultos en edad laboral (18-64) en México, 2014

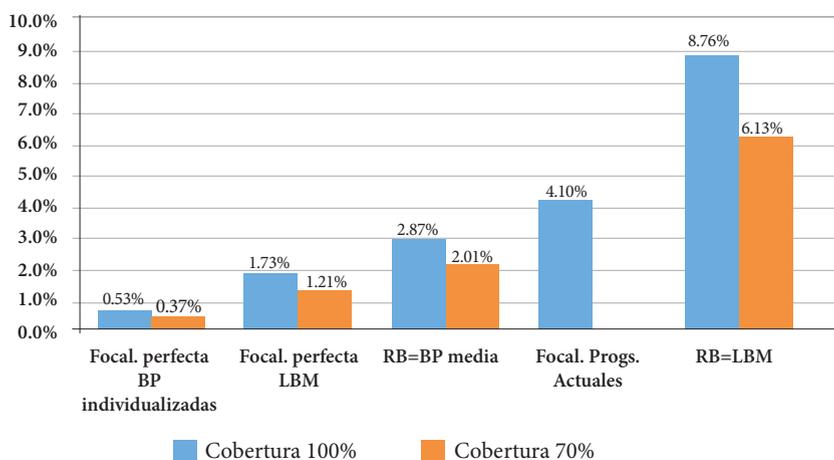
	Unidad	Rural	Urbano	Total	
				\$	%PIB
Total población					
Focalización BP indiv.	Mill. \$ año	31,470	60,486	91,956	0.53%
Focalización LBM	Mill. \$ año	84,324	213,057	297,381	1.73%
RB=BP media	Mill. \$ año	89,690	347,536	493,439	2.87%
RB=LBM	Mill. \$ año	264,461	1,243,629	1,508,090	8.76%
Adultos					
LBM	\$ mes	899	1277		
BP media	\$ mes	402	471		

Continúa ...

	Unidad	Rural	Urbano	Total	
				\$	% PIB
Focalización BP indiv.	Mill. \$ año	24,918	51,878	76,796	
Focalización LBM	Mill. \$ año	55,699	140,732	196,432	
RB=BP media	Mill. \$ año	78,149	302,815	437,226	
RB=LBM	Mill. \$ año	174,687	821,464	996,150	
Menores de 18					
LBM	\$ mes	645	915		
BP media	\$ mes	148	109		
Focalización BP indiv.	Mill. \$ año	6,552	8,608	15,160	
Focalización LBM	Mill. \$ año	28,625	72,325	100,950	
RB=BP media	Mill. \$ año	16,316	39,897	56,213	
RB=LBM	Mill. \$ año	89,775	422,165	511,940	

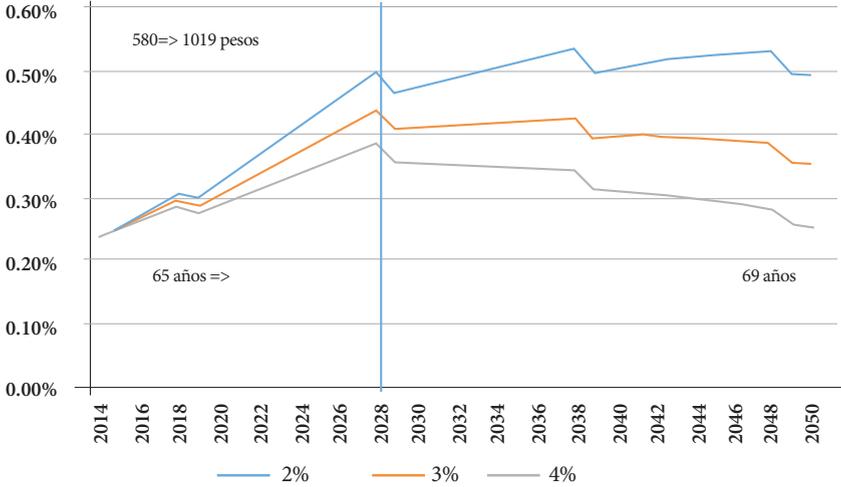
Fuente: estimaciones propias a partir de estimaciones de pobreza extrema por ingresos de Co-neval basados en la ENIGH-MCS 2014. Para los menores se asume una escala de equivalencia de 0.7, a partir de la metodología de Coneval.

Gráfico 14. Transferencias requeridas para eliminar la pobreza extrema por ingresos en México, bajo diferentes instrumentos de gasto, 2014 (% PIB)



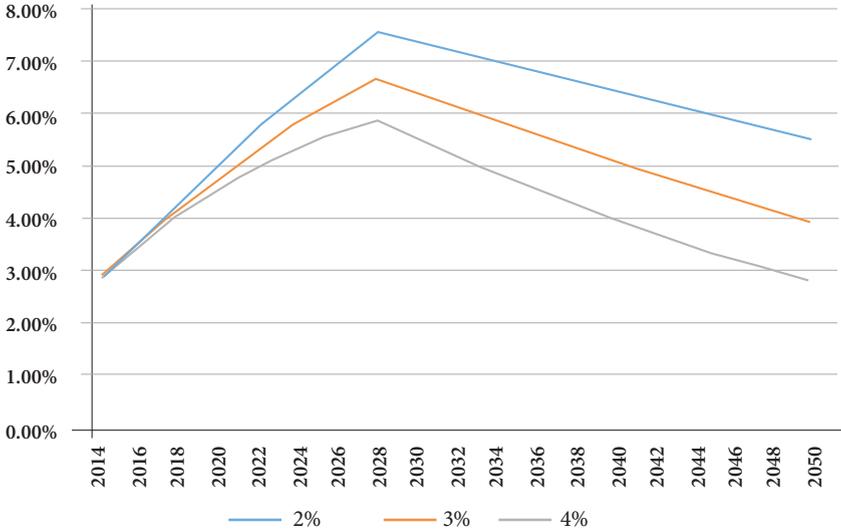
Fuente: elaboración propia a partir de tabla 3 y Scott *et al.* (2017), basada en ENIGH 2014 y SHCP (2017b).

Gráfico 15. Costo de Pensión Universal para Adultos Mayores (RB=LBM), con escenarios alternativos de crecimiento económico: 2014-2050 (% PIB)



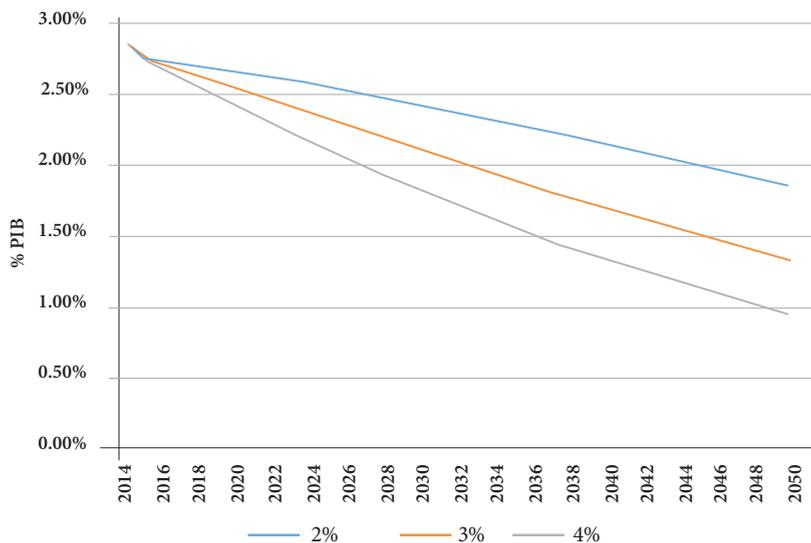
Fuente: elaboración propia a partir de proyecciones poblacionales de Conapo.

Gráfico 16. Evolución estimada del costo de una RB=LBM (con transición a partir de RB=BP): 2014-2050 (% PIB)



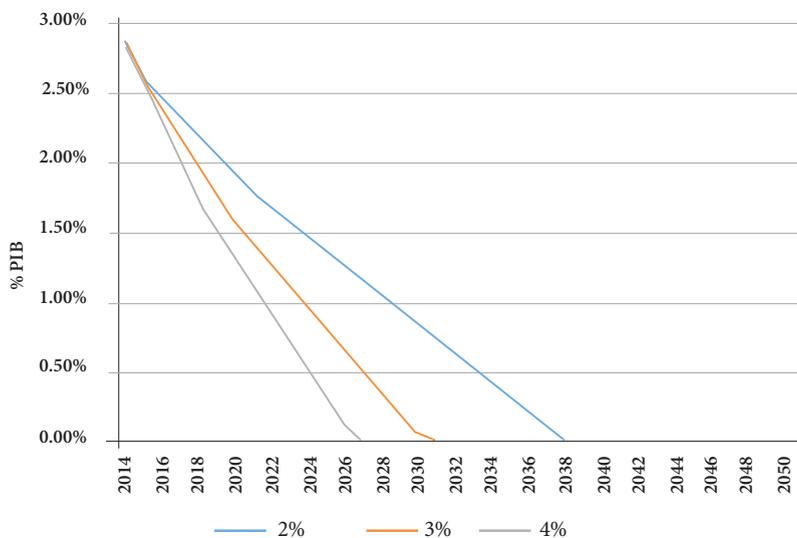
Fuente: elaboración propia a partir de proyecciones poblacionales de Conapo.

Gráfico 17. Evolución del costo fiscal de una RB=BP constante (valor 2014): 2014-2050 (% PIB)

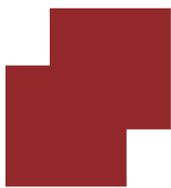


Fuente: elaboración propia a partir de proyecciones poblacionales de Conapo.

Gráfico 18. Evolución estimada del costo de una RB=BP: 2014-2050 (% PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de proyecciones poblacionales de Conapo.



Efectos distributivos de una RB en el contexto del sistema fiscal vigente

En esta sección se analiza el efecto redistributivo de una RB=BP, con un costo inicial de 2.8% del PIB, como se estimó en la sección anterior. Se evalúa este efecto en el contexto de estimaciones de la incidencia del sistema fiscal en su conjunto en el ingreso de los hogares en México, utilizando la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH 2014), tomadas de Scott (2017). Se analizan y comparan los efectos redistributivos de la RB *neto de impuestos*, considerando cuatro fuentes alternativas de financiamiento: a) renta petrolera b) IVA c) impuesto a gasolinas (IG) y d) ISR a personas físicas. En el caso del financiamiento por medio de la renta petrolera se asume que no se traduce en una carga impositiva para los hogares, es decir se interpreta como una forma de repartir (parte de) la renta petrolera como un recurso de propiedad común, en la tradición de Thomas Paine (1795). Dado que los recursos petroleros se aplican actualmente a otros rubros de gasto, hay que notar, sin embargo, que tienen un costo de oportunidad cuya incidencia recae finalmente en los hogares, en los gastos que dejan de ejercer y/o los ingresos que se deben recaudar de otras fuentes para sustituirlos.

Incidencia distributiva del sistema fiscal vigente: 2008-2015

Para apreciar el efecto redistributivo de la RB propuesta en el contexto del sistema fiscal de México en su forma actual, analizamos primero el efecto neto del sistema en su conjunto (impuestos y transferencias monetarias directos e indirectos) sobre la pobreza extrema por ingresos (LBM) y su evolu-

ción en años recientes (2008-2015). Estimamos el efecto como cambios en la pobreza y desigualdad respecto al *ingreso de mercado*, es decir, el ingreso prefiscal, antes de impuestos y transferencias. Para ello se reportan cuatro conceptos de ingreso postfiscal:

- a) *ingreso disponible*: después de *impuestos y transferencias directas*;
- b) *ingreso bruto*: después de *transferencias directas* (pero antes de impuestos);
- c) *ingreso consumible*: después de *impuestos y subsidios indirectos*, además de directos;
- d) *ingreso final*: después de *transferencias en especie*, además de impuestos, transferencias monetarias y subsidios.

Los impuestos directos incluyen el ISR sobre personas físicas y las contribuciones a la seguridad social; los impuestos indirectos incluyen IVA e impuestos especiales, incluyendo el impuesto a gasolinas; los subsidios indirectos incluyen los subsidios energéticos; y se incluyen las principales transferencias monetarias ejercidas por los gobiernos federal y estatales: Prospera, Proagro, el Programa de Empleo Temporal, el Programa de Apoyos Alimentarios, el Programa de AM federal y los programas de AM estatales, becas públicas y otros programas sociales identificados en la ENIGH en términos generales.

Los gráficos 19 y 20 muestran el efecto estimado del sistema fiscal en su forma actual sobre la pobreza extrema (por ingresos) y la desigualdad del ingreso en México en 2008-2015 (Scott et al. 2017). Como hemos visto antes, en las últimas dos décadas se fortalecieron las transferencias directas en México, principalmente gracias a la creación y expansión de Progres/Oportunidades/Prospera y del PAM. En 2010-2014 estas transferencias implicaron en conjunto una disminución de la pobreza extrema por ingresos del orden de 2 puntos porcentuales (efecto en ingreso bruto), que en 2014 representaron 2.4 millones de personas. El impacto en la distribución en su conjunto es más modesto: una reducción de 1 punto porcentual en el coeficiente de Gini. Al efecto redistributivo de las transferencias se agrega el efecto de los subsidios indirectos (energéticos). Aunque estos subsidios son poco efectivos como instrumentos redistributivos, al ser regresivos en términos absolutos (aunque todavía progresivos en términos relativos), por el monto que alcanzaron en 2008-2012 (tabla 4) representaron un factor igualador. En 2008, su

punto histórico más alto, estos subsidios inclusive revirtieron el efecto empobrecedor de los impuestos directos e indirectos, aumentando la reducción de la pobreza por encima del efecto logrado por las transferencias dirigidas (ingreso consumible *vs.* ingreso bruto).

Una vez que incluimos el efecto de la carga impositiva sobre los hogares para analizar la incidencia global del sistema fiscal, sin embargo, el efecto redistributivo de las transferencias netas se reduce significativamente, hasta desaparecer por completo a partir de 2014. Este resultado refleja una reforma fiscal gradual y silenciosa, pero radical, que se aplicó en México en la última década (tabla 4, gráficos 21-22), y que implicó un aumento en la carga de impuestos indirectos netos (de subsidios indirectos) de 2.2 % del ingreso de mercado en 2008 a 5.1 % en 2014. El factor principal de esta reforma fue la reducción gradual de los subsidios a las gasolinas, que alcanzaron su nivel máximo en 2008 y 2012, hasta su eliminación total en el curso del 2014, convirtiéndose en impuestos crecientes a las gasolinas en los últimos tres años. Pasamos en este periodo de subsidios a las gasolinas de 1.8 % del PIB en 2008, a impuestos a gasolinas del orden de 1.2 % del PIB a partir del 2015, lo que implicó un crecimiento neto en la carga fiscal de los hogares de 3 % del PIB en estos tres años. Al tratarse de impuestos/subsidios indirectos, este incremento en la carga neta de impuestos ha incidido desproporcionadamente en los deciles más pobres (principalmente por su efecto en el costo del transporte público y de mercancías).

Al mismo tiempo se han introducido nuevos impuestos especiales a refrescos y calorías, que igualmente han afectado desproporcionalmente a los deciles más pobres, y se han incrementado los impuestos directos a las personas físicas principalmente por medio de la eliminación o reducción de exenciones fiscales (de 3.1% a 3.7% del PIB en 2008-14). El gráfico 21 muestra que en este periodo las transferencias incluyendo subsidios indirectos se han reducido de 3.5% a 1.6% del PIB, mientras que la carga fiscal sobre los hogares ha crecido de 8.7% a 11.3%. Así, la carga fiscal *neto de transferencias* directas e indirectas prácticamente se ha duplicado en este periodo: de 5-6% del PIB en 2008-2012, a casi 10% en 2015.

Después de 2015 no solo ha continuado el aumento en la carga fiscal (gráfico 13), sino que se ha recortado el gasto en transferencias dirigidas (gráfico 6), ante la caída de los recursos petroleros y el crecimiento inercial de las transferencias a los sistemas de pensiones contributivos.

Estas reformas han tenido un efecto drástico en la incidencia redistributiva del sistema fiscal. En 2008 los subsidios a gasolinas fueron de tal magnitud que sobrecompensaron el inevitable efecto empobrecedor de los impuestos indirectos, por lo que contribuyeron a una mayor reducción de la pobreza. Con la reducción de estos subsidios en los siguientes años el efecto se revirtió, y cuando desaparecieron por completo a partir de 2014 el efecto empobrecedor de los impuestos indirectos no solo anula por completo el efecto de las transferencias, sino que lo revierte: el sistema fiscal en conjunto, excluyendo transferencias en especie, se volvió empobrecedor. El impuesto a las gasolinas acumulado en 2015 incrementó este efecto aún más, generando un aumento en la pobreza de 2.4 puntos porcentuales (los resultados reportados para 2015 se estiman a partir de la ENIGH 2014, con el monto del impuesto a gasolinas que prevaleció en 2015).

El efecto redistributivo del sistema fiscal es aún más modesto si consideramos la desigualdad del ingreso. En conjunto los impuestos directos y las transferencias directas reducen el coeficiente de Gini en apenas 2 ppt (o 4%). El efecto redistributivo de los subsidios indirectos netos (de impuestos indirectos) se ha revertido con la reforma en el tratamiento fiscal de las gasolinas: en 2008 y 2010 *augmentaban* la reducción del coeficiente de Gini de 2 puntos porcentuales (ID) a 3 puntos porcentuales (ingreso consumible), pero para 2015 la *reducían* a 1.5 punto porcentual.

Para apreciar el efecto de la evolución de las transferencias dirigidas y los impuestos en las últimas tres décadas sobre la población en condiciones de pobreza extrema, el gráfico 22 muestra la participación del 20% más pobre de la población en las principales *transferencias dirigidas netas de impuestos* y su efecto en el ingreso de esta población (cambio en el ingreso de mercado) en 1990-2018. Esta estimación toma en cuenta tanto la evolución de los montos de cada instrumento fiscal como de su progresividad. Las transferencias consideradas son: Progresía-Oportunidades-Prospera, Programa de Apoyos Alimentarios (PAL), Procampo-Proagro, Programa de Adultos Mayores, Programa de Empleo Temporal (PET), Desayunos escolares/dispensas DIF; Diconsa, y Liconsa. Verificamos la tendencia creciente de las transferencias dirigidas en beneficio de esta población entre 1994 y 2015, aunque aún en su punto histórico más alto el esfuerzo fiscal de los beneficios que como sociedad nos revelamos dispuestos a asignar a esta población representa apenas 0.37% del PIB. La combinación del aumento de impuestos

indirectos netos (de subsidios) y el ajuste reciente de las transferencias, sin embargo, ha implicado una reducción continua de las transferencias netas a esta población de 0.38% del PIB en 2012 (por encima del valor de las transferencias dirigidas por efecto de los subsidios indirectos), a 0.19% en 2016, 0.16% en 2017 y 0.14% en 2018, proyectado a partir del PEF/LIF 2017 y PPEF/ILEF 2018. La incidencia de las transferencias netas sobre el ingreso de esta población creció de valores negativos hacia mediados de los noventa (cuando los beneficios que llegaban a esta población eran tan marginales que no alcanzaban a compensar la carga de los impuestos indirectos), hasta alcanzar 15.4% y 14% de su ingreso de mercado en 2008 y 2012. Desde entonces este efecto se ha reducido hasta llegar a 6.1% en 2016, con lo que se ha revertido completamente el efecto de la expansión de beneficios acumulada desde la introducción de Procampo y Progresá en 1995-1997. El proyecto fiscal propuesto para 2018 implicaría reducir el impacto de las transferencias netas aún más, a apenas 4.5% del ingreso de mercado del quintil más pobre.

El problema de fondo de la reforma fiscal no fue la eliminación de los subsidios y la transición hacia impuestos a las gasolinas, sino la decisión del gobierno federal de no utilizar los recursos fiscales así generados en instrumentos de protección social a favor de la población de menores ingresos, ni siquiera en forma parcial suficiente para proteger a esta población del aumento drástico y regresivo en la carga tributaria neta de los subsidios.

La eliminación de los subsidios a las gasolinas y los aumentos en la capacidad fiscal no petrolera del país han fortalecido las finanzas públicas en un contexto de ingresos petroleros inciertos y rápidamente decrecientes. Con ello aumentó el potencial del sistema fiscal tanto para invertir en bienes públicos que permitan un mayor crecimiento económico (generando eventualmente mayores oportunidades para la población más pobre) como para mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza directamente mediante mecanismos efectivos de protección social. Sin embargo, como hemos visto (tabla 1, gráficos 6, 7, 8, y 22), el aumento en recursos fiscales se ha utilizado principalmente para sustituir los ingresos petroleros decrecientes y sostener el crecimiento inercial de los rubros más regresivos del gasto social, las transferencias a los sistemas contributivos de pensiones, mientras que las transferencias dirigidas a la población más pobre se han ajustado en términos reales.

Incidencia distributiva de una RB=BP

A pesar de su monto modesto, una RB=BP implicaría un incremento significativo en el ingreso de mercado de los hogares en los primeros dos deciles de la distribución: de 32 % y 14.7 %, respectivamente (gráfico 23). El beneficio *neto* de impuestos para estos hogares sería muy similar si se financiara por medio de ISR, y se reduciría a 26 % y 10 %, respectivamente, si se financiara por medio de impuestos indirectos (IVA o IEPS a gasolinas). Como se ha visto antes, en la simulación del efecto distributivo de una IP/RB (tabla 2), los primeros siete deciles resultarían beneficiarios netos de la RB bajo cualquiera de los esquemas de financiamiento considerados. La carga fiscal para financiar la RB se concentraría principalmente en el decil **más rico, que contribuiría** entre 1.9 % (con IEPS a gasolinas) y 4.9 % (con ISR) de su ingreso, mientras que para el noveno estaría entre 1.5 % (IEPS a gasolinas) y 0.8 % (ISR).

El sistema fiscal que impera actualmente en México (SQ 2004: *statu quo* en 2004) genera un aumento del ingreso disponible para los dos deciles más pobres de 27 % y 7 % respecto al ingreso de mercado, respectivamente, mientras que los siete deciles superiores son financiadores netos. La adición en este contexto fiscal de una RB financiada por medio de renta petrolera o ISR incrementaría significativamente el impacto redistributivo del sistema fiscal en el ingreso de los dos deciles más pobres, con un aumento medio en el ingreso disponible de 52% y 19 %, respectivamente, y solo resultarían contribuyentes *netos* los dos (renta) o cuatro (ISR) deciles superiores (gráfico 24). En el caso del ingreso consumible, el incremento del ingreso del decil **más pobre pasa de 19.5 % a 45 %** (renta petrolera o ISR) o 35% (IVA o impuesto a gasolinas). El decil dos pasa de un efecto fiscal de casi cero, en el SQ, a incrementos de entre 7 % y 13 %.

El gráfico 25 muestra el impacto estimado sobre la pobreza extrema por ingresos de agregar la RB en el contexto del sistema fiscal vigente. Esta reforma implicaría que la reducción de la pobreza extrema asociada a las transferencias directas aumentaría de 2 a más de 5 ppt (ingreso bruto), la reducción de la pobreza en el ingreso disponible pasaría de 1 a un poco menos de 5 ppt (ingreso disponible), y el efecto en ingreso consumible pasaría de un aumento de 2.4 ppt a una *reducción* del mismo orden de magnitud si la RB se financia con renta petrolera o ISR. Si se financiara con impuestos indirectos la RB reduciría o anularía (con IG) el efecto empobrecedor de los impuestos indirectos.

Finalmente, los gráficos 26 y 27 presentan el efecto sobre la desigualdad del ingreso de introducir la RB=BP en el contexto del sistema fiscal vigente. La RB incrementaría el efecto igualador del sistema fiscal, de una reducción en el coeficiente de Gini de apenas 1.5 puntos (SQ 2005) en el ingreso consumible, a 2.5-4.3 puntos, dependiendo del financiamiento de la RB.

Es importante considerar que las estimaciones anteriores representan *cotas inferiores* del potencial redistributivo de la RB postulada, ya que asumen una distribución estrictamente universal. Como se señaló en la sección 4.4, es posible introducir diversos mecanismos para acotar la participación de los deciles de mayores ingresos en la RB que permitirían aumentar significativamente su efectividad redistributiva. Esto permitiría aumentar su viabilidad fiscal (gráfico 14), y/o aumentar su impacto redistributivo.

RB y reforma fiscal integral: base para la construcción de un estado de bienestar universal

Para poner en perspectiva comparativa los efectos redistributivos del sistema fiscal vigente en México, y mostrar el impacto potencial de una reforma fiscal a partir de la introducción de una RB como se ha propuesto en este trabajo, el gráfico 28 presenta estimaciones comparativas del efecto redistributivo del sistema fiscal para un conjunto amplio de países, considerando impuestos directos y transferencias monetarias (es decir, el efecto en la distribución del ingreso disponible respecto al ingreso de mercado). Estas estimaciones provienen de dos bases, la OECD Income Distribution Database, y la base de datos del proyecto Commitment to Equity.² Las estimaciones de OECD (marcadas con “*”) incluye pensiones contributivas como transferencias, mientras que en las estimaciones de CEQ las pensiones contributivas se tratan como ingreso de mercado, lo que explica la diferencia en los montos de transferencias en las dos bases para el caso de México y Chile. A pesar de ello en el caso de México la estimación del impacto redistributivo de la OECD es ligeramente menor al estudio actual (y CEQ), reflejando el carácter regresivo de estas pensiones en México.

Por definición, el impacto redistributivo del sistema fiscal en el ingreso disponible depende de dos características: a) la escala del esfuerzo redistributivo, medido por el tamaño de las transferencias monetarias y los impuestos

2 Commitment to Equity (CEQ) database: <http://www.commitmenttoequity.org/data/>; ver Lustig *et al.* 2018.

directos (en relación al ingreso de mercado de los hogares), y b) la *progresividad* de estos instrumentos fiscales. Sin embargo, como muestra claramente el gráfico 28, el principal determinante del efecto redistributivo es el nivel de las transferencias. El contraste cualitativo en el efecto redistributivo entre los países de ingresos altos de la OECD a la derecha de la partición, y el grupo de países a la izquierda refleja el nivel de las transferencias, no su progresividad. De hecho, el grado de progresividad o eficiencia redistributiva de las transferencias en los países de ingresos altos es significativamente menor. Por cada punto del PIB que estos últimos países transfieren a los hogares logran en promedio una reducción en el Coeficiente de Gini de 1.3 puntos, mientras que en el grupo de menores transferencias el impacto medio por punto del PIB es de 3.2 puntos de Gini.

México se encuentra en la mitad inferior aún dentro del grupo de menor esfuerzo redistributivo, con transferencias directas (excluyendo pensiones contributivas) de 0.8% del PIB y un impacto de 2 ppts en el Gini, en comparación con transferencias entre 4.2 y 5.5 del PIB en Brasil y Argentina, con reducciones en la desigualdad entre 3.3 y 7.8 ppts. El promedio de transferencias directas en la OECD (incluyendo pensiones) es de 12.4% del PIB, con una reducción media de la desigualdad de 15.8 ppts.

Si se agregara la RB estimada en este trabajo a las transferencias actuales en México, a pesar de la ausencia de focalización, el impacto redistributivo aumentaría a 3.5 ppts del Gini, comparable al impacto logrado por Chile (3.3, incluyendo pensiones) y Brasil (3.5), con transferencias mayores.

Aunque la OECD no estima el efecto de los impuestos indirectos (ingreso consumible), la probabilidad de que estos cancelen y reviertan el efecto redistributivo de las transferencias depende principalmente del peso relativo de las transferencias en relación a la carga fiscal asociada a estos impuestos. En México, las transferencias monetarias representan (*compensan*) apenas 23 % de la carga fiscal que asumen los hogares por impuestos indirectos, mientras que en el resto de la OECD las transferencias compensan completamente y en general sobre-compensan esta carga impositiva: representan 113 % en la OECD en promedio (hasta 207 % en el caso de EEUU).

La tabla 5 muestra promedios para 29 países de la base CEQ (incluyendo la mayor parte de AL) del efecto redistributivo del sistema fiscal en conjunto sobre la desigualdad y la pobreza, no solo en el ingreso disponible, sino en el ingreso consumible. En este grupo las transferencias monetarias compensan

apenas 18.8% de la carga fiscal (54% si se incluyen las pensiones contributivas como transferencias). Las *transferencias netas de impuestos* reducen la desigualdad marginalmente (2.6/2.8 puntos del Coeficiente de Gini, para ingreso disponible/consumible), y en promedio el sistema fiscal *incrementa* ligeramente la pobreza en ingreso consumible (respecto al ingreso de mercado). Aunque este efecto se vuelve positivo si se incluyen las pensiones contributivas como transferencias, aún en este caso el efecto medio en pobreza y desigualdad es mínimo.

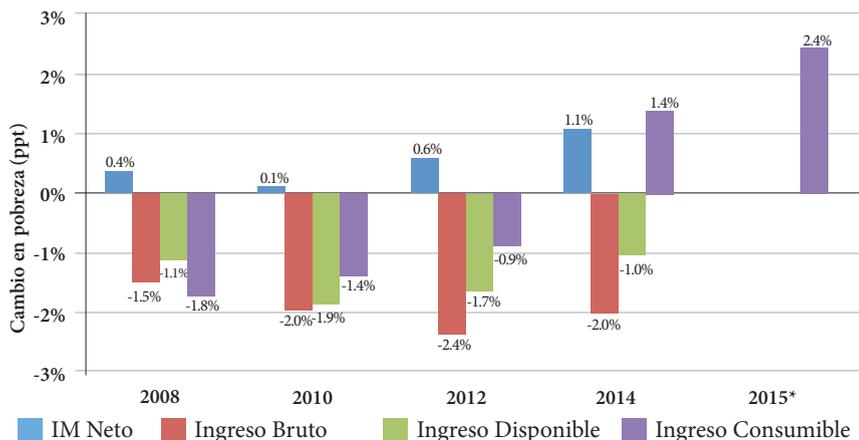
La tabla 5 destaca también el caso de Irán (en 2011) en forma separada, como un experimento natural del efecto de introducir una RB universal en sustitución de subsidios indirectos, en la reforma citada anteriormente (sección 4). Como vimos esta reforma resultó finalmente insostenible por las condiciones económicas que enfrentó ese país en años posteriores, pero el experimento ilustra el efecto redistributivo que se puede lograr por esta vía: una reducción de la desigualdad de casi 6 puntos, y de la pobreza de 10 puntos, gracias a transferencias que representan casi 200% de los impuestos indirectos netos. Estos efectos rebasan los que hemos estimado para México, sobre todo en ingresos consumibles, por el monto de la RB que aplicó Irán y, especialmente, por el bajo peso de los impuestos indirectos en su sistema fiscal (esto fue posible por los ingresos petroleros en Irán —20% del PIB en ese año— que también resultaron insostenibles en años más recientes).

Es importante reiterar que la lección principal que se puede derivar de estas comparaciones para el sistema fiscal mexicano no es la recomendación de reducir impuestos indirectos o reintroducir subsidios generalizados, sino la necesidad de fortalecer las transferencias directas. Como han mostrado los estudios comparativos de la incidencia fiscal en los países de ingresos altos (OECD; LIS: <http://www.lisdatacenter.org/>), las transferencias monetarias representan el instrumento principal disponible a los gobiernos para reducir la pobreza y la desigualdad del ingreso disponible y consumible. Este potencial es claro en el caso de México por el grado de pobreza y desigualdad que impera en el ingreso de mercado. Como se puede apreciar claramente de la evidencia comparativa presentada, México no destaca por un peso excesivo de los impuestos indirectos netos (de subsidios indirectos), aún después de su reciente crecimiento (5 % *vs.* un promedio de 8.8% para el grupo de 29 países), sino por la asignación mínima de recursos fiscales a transferencias directas en beneficio de la población más pobre, aún después de dos décadas de crecimiento en estas transferencias.

El gráfico 29 muestra los montos (tamaño de esferas, ordenados en horizontal) y niveles de concentración (ordenados en vertical) de los principales instrumentos de transferencias monetarias que se ejercen en México actualmente, y los compara con la RB considerada en este trabajo (=BP). Como se puede apreciar, a pesar de que el país cuenta con programas efectivamente focalizados en beneficio de la población de menores ingresos, el gasto público se concentra mayormente en transferencias que por el contrario benefician principalmente a los estratos de mayores ingresos. Del total de recursos ejercidos en estas transferencias, solo 8.5% se asigna a programas *progresivos en forma absoluta* (es decir, que concentran sus recursos en estratos de menores ingresos); 60.8% en programas *regresivos en forma absoluta* aunque *progresivos en términos relativos* (concentran mayores recursos en estratos de mayores ingresos, pero en menor grado que el ingreso de mercado, por lo que contribuyen a disminuir la desigualdad del ingreso); y 30.7% en programas *regresivos en términos relativos*, es decir más regresivos que el ingreso de mercado por lo que contribuyen a aumentar en lugar de reducir la desigualdad del ingreso.

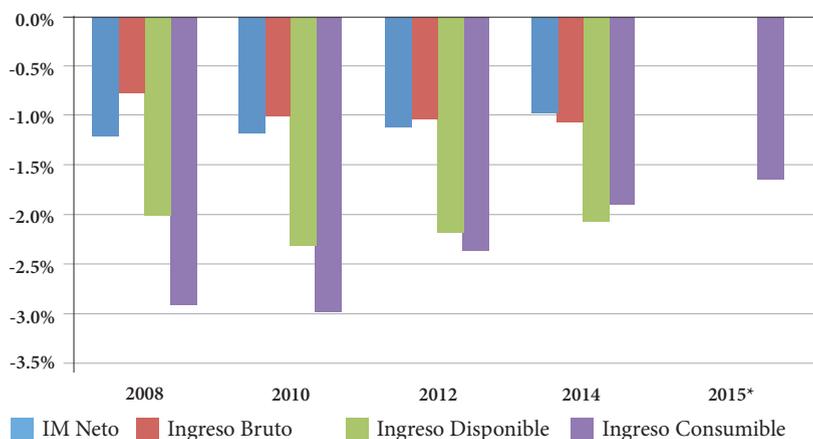
En este contexto es evidente que una reforma fiscal centrada en una RB representaría una reforma altamente progresiva además de ofrecer las otras ventajas económicas y éticas respecto a las transferencias y subsidios tradicionales como se ha descrito en detalle antes. Además de las alternativas de financiamiento fiscal consideradas en las simulaciones anteriores, el gráfico muestra que, en principio, existe espacio fiscal para implementar esta reforma progresiva aún sin necesidad de impuestos adicionales, reasignando recursos de los instrumentos de transferencias más regresivos a la RB, principalmente subsidios a los sistemas de seguridad social contributiva y los subsidios indirectos que quedan aún después de la eliminación del subsidio a gasolinas (eléctrico residencial y exenciones IVA). Si se lograra liberar la mitad de estos recursos sería suficiente para financiar la RB propuesta.

Gráfico 19. Efectos del sistema fiscal sobre la tasa de pobreza extrema por ingresos (LBM): cambio con respecto a la pobreza extrema con *ingreso de mercado*, 2008-2015 (ppt)



Fuente: Scott *et al.* (2017), basado en datos de la ENIGH (Inegi 2008, 2010, 2012, 2014a), IMSS (2016), Secretaría de Salud (2017), Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2017), y SHCP (2017a, b).

Gráfico 20. Efectos del sistema fiscal sobre la desigualdad del ingreso: cambios con respecto al coeficiente de Gini con *ingreso de mercado* (IM), 2008-2015 (ppt)



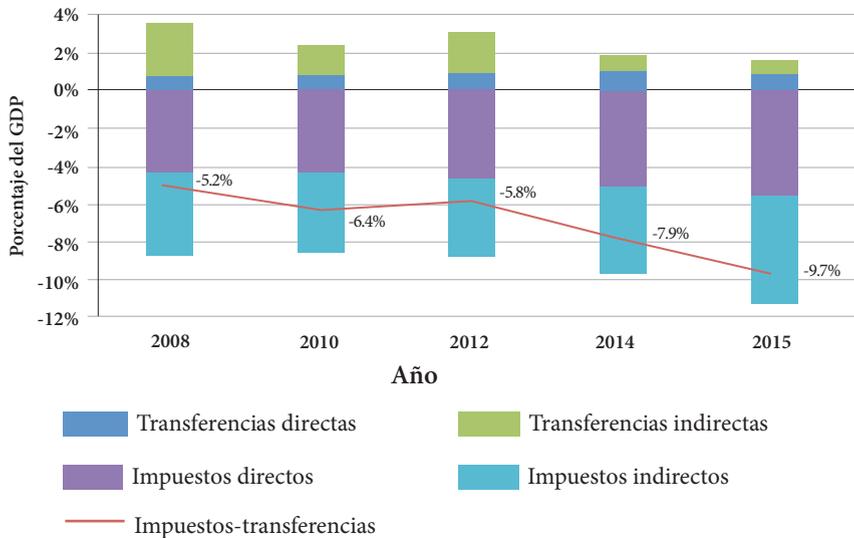
Fuente: Scott *et al.* (2017), basado en datos de la ENIGH (Inegi 2008, 2010, 2012, 2014a), IMSS (2016), Secretaría de Salud (2017), Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2017), y SHCP (2017a, b).

Tabla 4. Montos y concentración de sistema fiscal

	Montos (% IM de los hogares)				Progresividad absoluta (Coef. de Concentración)				Progr.relativa (C. Kakwani)	
	2008	2010	2012	2014	2008	2010	2012	2014	2012	2014
Transferencias directas	1.1%	1.3%	1.3%	1.4%	-0.2406	-0.3008	-0.2570	-0.2693	0.7776	0.7918
Subsidios indirectos	4.0%	2.0%	2.8%	1.1%	0.2758	0.2558	0.3559	0.2890	0.1646	0.2335
Pensiones (excl. NC)	4.4%	5.2%	6.4%	5.7%	0.6885	0.6956	0.7165	0.6959	-0.1959	-0.1733
Impuestos	11.6%	11.4%	11.2%	12.2%	0.5952	0.6173	0.6148	0.5782	0.0830	0.0581
Directos	3.1%	3.2%	3.3%	3.7%	0.8253	0.8060	0.7439	0.7427	0.2233	0.2201
Indirectos	6.2%	6.0%	5.7%	6.2%	0.5076	0.5213	0.5003	0.4884	-0.0203	-0.0342
Indirectos netos de subs	2.2%	4.0%	2.9%	5.1%						

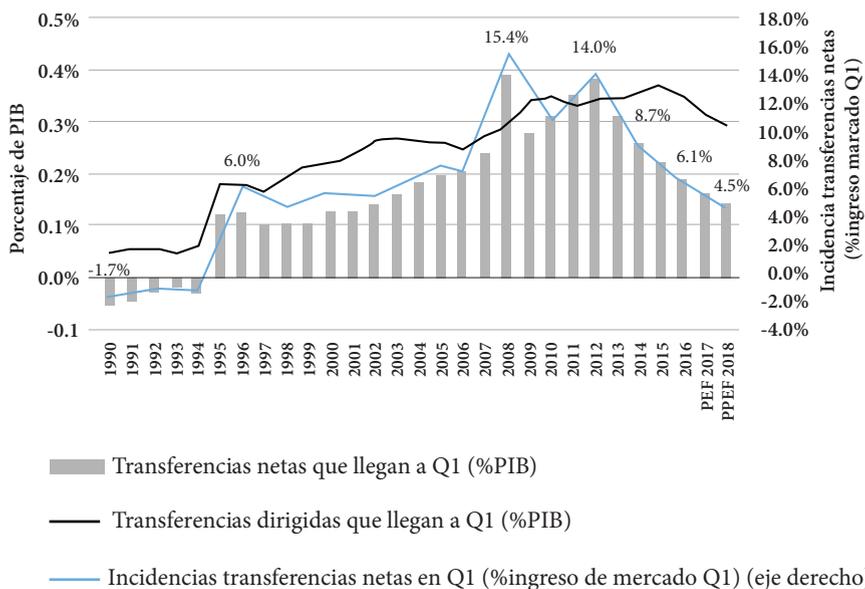
Fuente: Scott *et al.* (2017).

Gráfico 21. Carga fiscal sobre los hogares neta de transferencias monetarias: 2008-2015 (% PIB)



Fuente: Scott *et al.* (2017)

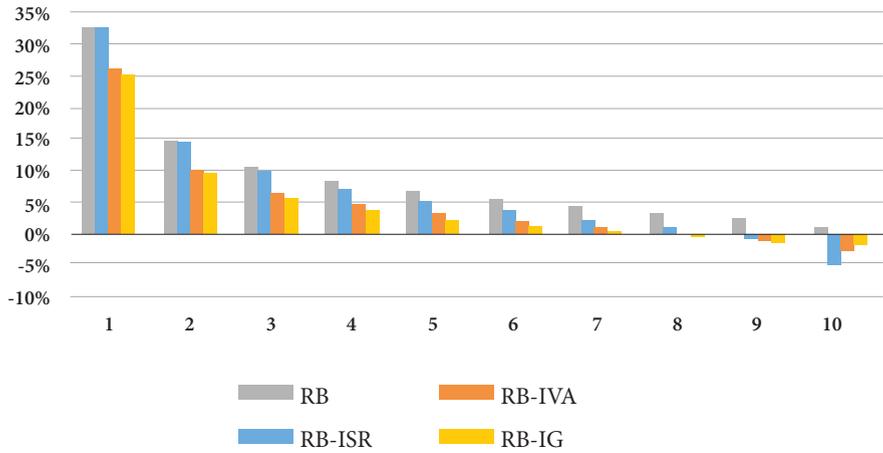
Gráfico 22. Participación del 20% más pobre de la población en las principales *transferencias dirigidas netas de impuestos* (porcentaje del PIB) y su incidencia en el ingreso de esta población (porcentaje del ingreso de mercado del 20% más pobre): 1990-2018



Nota: transferencias monetarias y alimentarias incluyen: Progres- Oportunidades-Prospera, Programa de Apoyos Alimentarios (PAL), Procampo-Proagro, Programa de Adultos Mayores, Programa de Empleo Temporal (PET), Desayunos escolares/dispensas DIF; Diconsa, y Liconsa.

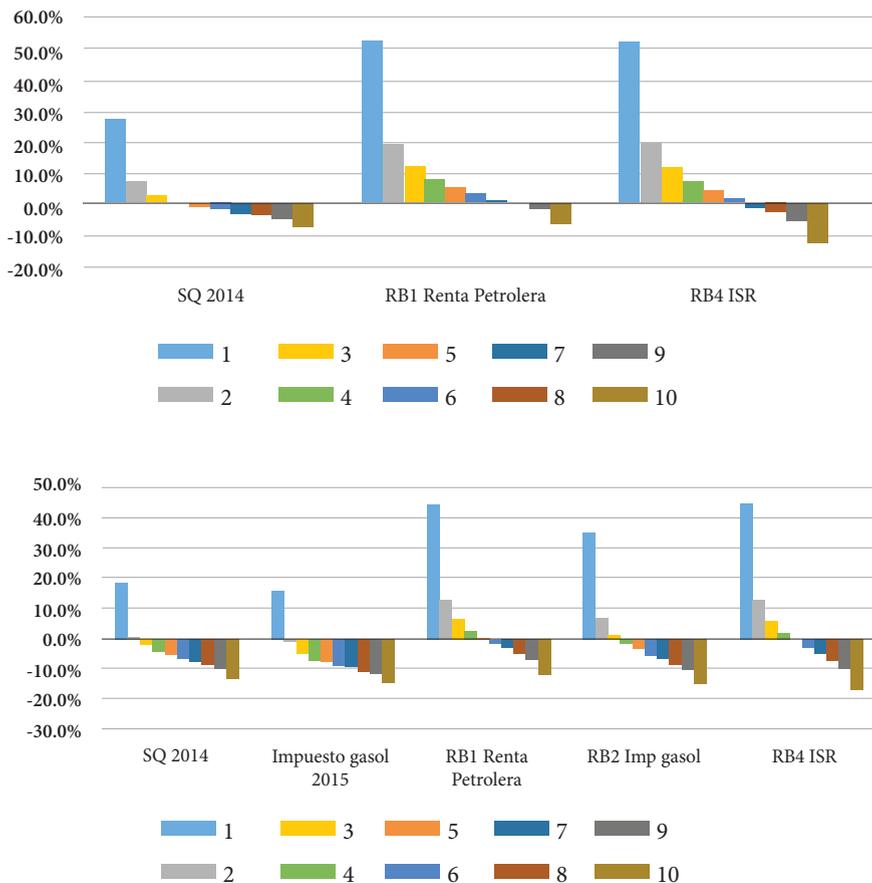
Fuente: datos de Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2017) y SHCP (2017b).

Gráfico 23. Efecto bruto y neto de una RB en el ingreso de los hogares



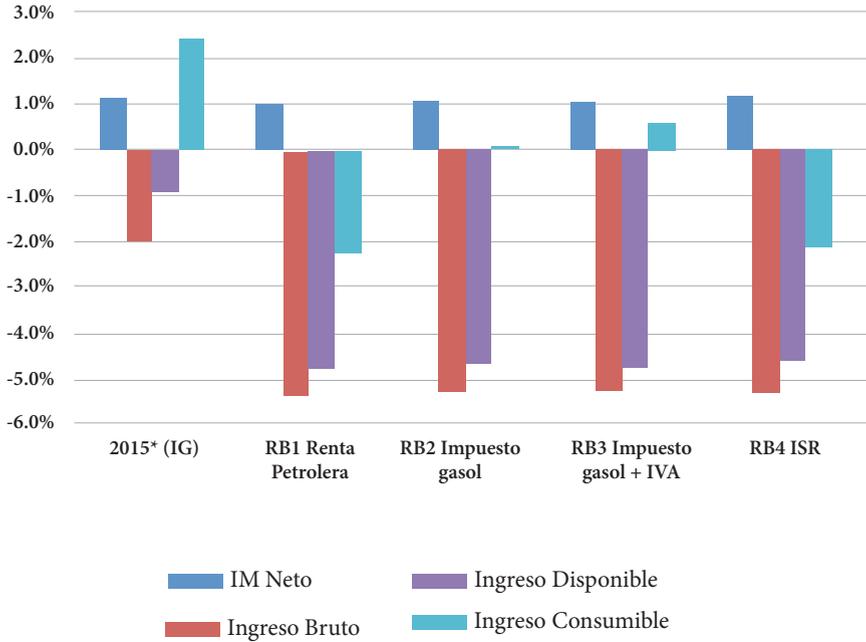
Fuente: elaboración propia a partir de ENIGH 2014, SHCP (2017b) y tabla 3.

Gráfico 24. Efecto estimado de agregar una RB=BP a impuestos y transferencias existentes (2014) en el ingreso disponible y consumible de los hogares (respecto al ingreso de mercado), bajo distintos esquemas de financiamiento, por deciles



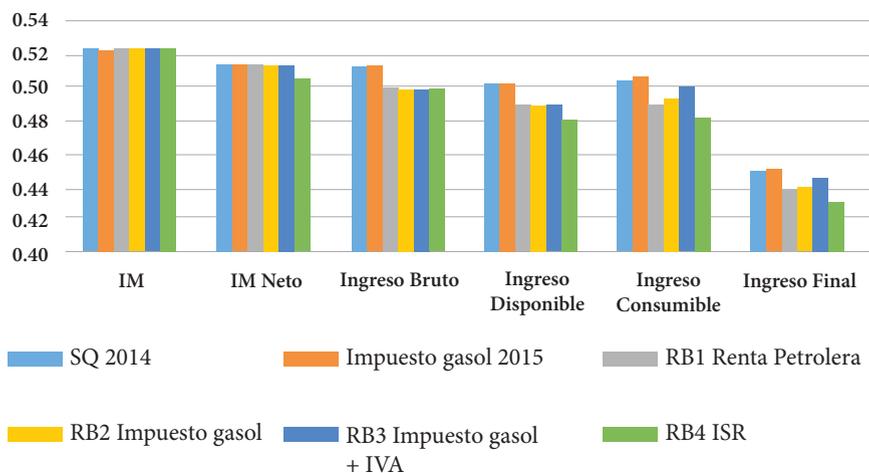
Fuente: elaboración propia a partir de ENIGH 2014, SHCP (2017b) y tabla 3.

Gráfico 25. Efecto estimado de agregar una RB=BP a impuestos y transferencias existentes (2014) sobre la pobreza extrema por ingresos (LBM), bajo distintos esquemas de financiamiento



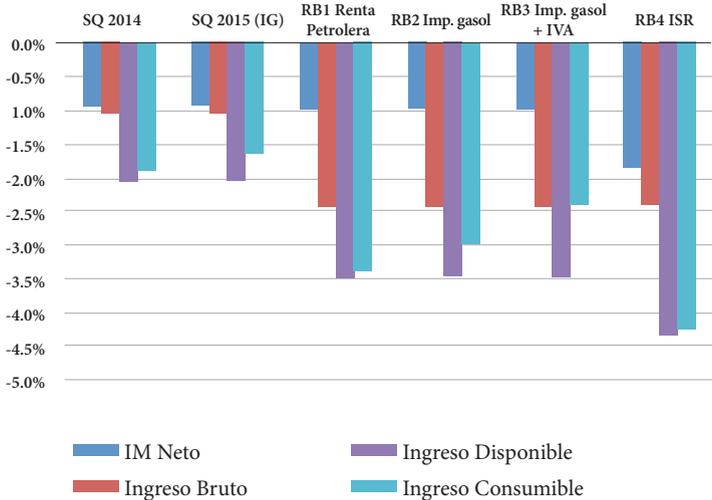
Fuente: elaboración propia a partir de ENIGH 2014, SHCP (2017b) y tabla 3.

Gráfico 26. Efecto de RB=BP sobre la desigualdad del ingreso: coeficiente de Gini



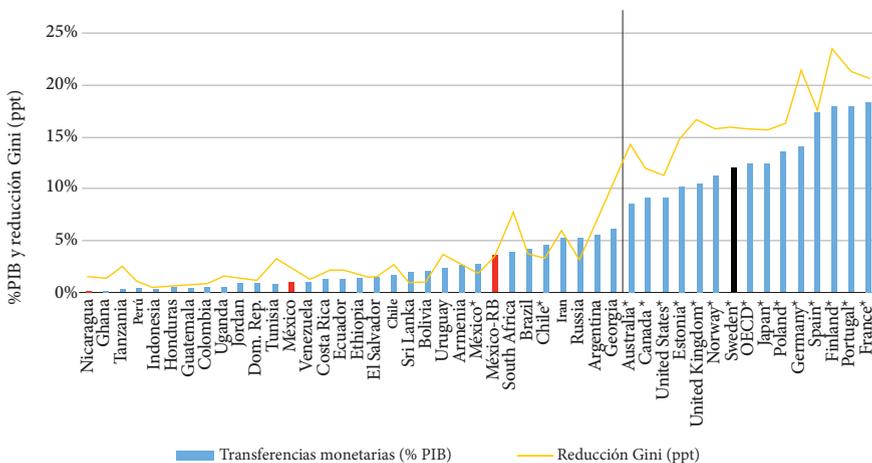
Fuente: elaboración propia a partir de ENIGH 2014, SHCP (2017b) y tabla 3.

Gráfico 27. Efecto de RB=BP sobre la desigualdad del ingreso: cambio en coeficiente de Gini (ppt)



Fuente: elaboración propia a partir de ENIGH 2014, SHCP (2017b) y tabla 3.

Gráfico 28. Transferencias monetarias (% PIB) y reducción del Gini (ppt, ingreso disponible): México en perspectiva comparativa



Fuente: elaboración propia a partir de estimaciones presentadas en gráfico 27; OECD Income Distribution Database, y la base de datos del proyecto *Commitment to Equity* (CEQ 2017).

Nota: las estimaciones de OECD (marcadas con “*”) incluye pensiones contributivas como transferencias, mientras que las estimaciones de CEQ las pensiones contributivas se tratan como ingreso de mercado, lo que explica la diferencia en los montos de transferencias en las dos bases para el caso de México y Chile.

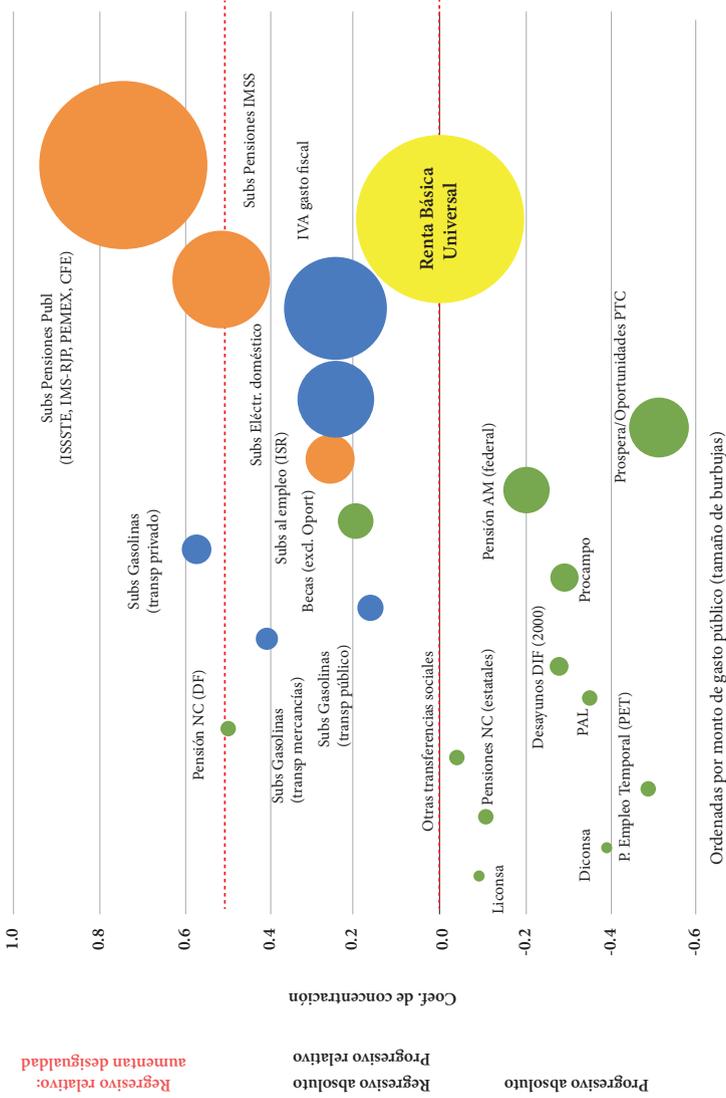
Tabla 5. Reducción fiscal de la desigualdad y pobreza en el ingreso disponible y consumible (respecto a ingreso de mercado), financiamiento fiscal y peso de las transferencias monetarias en 29 países de ingresos medios y bajos (ppt)

		28 países ingresos medios y bajos		Irán (2011)
		Excl. Pens. Contrib.	Incl. Pens. Contrib.	Excl. Pens. Contrib.
Financiamiento (% PIB)	Imp. Directos	6.2	9	3.8
	Imp. Indirectos netos*	8.8		2.7
	No tributarios	4.1		20.5
Transferencias directas (% PIB)	(% PIB)	1.8	5.2	5.3
	(% impuestos indirectos)	18.8	54.2	198.4
Reducción C. Gini	Disponible	2.6	2.8	6.0
	Consumible	2.8	2.9	5.7
Reducción Pobreza (\$4 2005 PPP/día)	Disponible	1.1	2.9	11.7
	Consumible	-0.6	1.5	10.5

Fuente: elaboración propia a partir de datos presentados en *Commitment to Equity* (CEQ) database, versión 24 de Julio 2017 (Lustig et al. 2018): <http://www.commitmenttoequity.org/data/>.

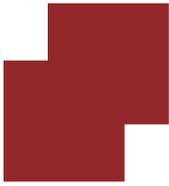
*impuestos indirectos netos de subsidios indirectos.

Gráfico 29. Montos y coeficiente de concentración de las principales transferencias monetarias y subsidios y de una RB (=BP) (2014)



Fuente: elaboración propia a partir de ENIGH (2010, 2014), Scott *et al.* (2017), SHCP (2017b).

Nota: transferencias dirigidas (verde), subsidios a pensiones contributivas y empleo formal (naranja), subsidios indirectos (azul), y RB (amarillo)



Conclusiones

Este trabajo ha analizado las posibilidades de una RB en México, incluyendo sus fundamentos éticos y económicos, las experiencias de políticas nacionales e internacionales directa o indirectamente relacionadas con este instrumento, su factibilidad fiscal y su incidencia en los ingresos de los hogares y consecuentes efectos redistributivos (en la pobreza y la desigualdad del ingreso).

El análisis y propuesta de una RB para México se ha motivado y desarrollado principalmente en el contexto de los principales retos de desigualdad y pobreza que enfrenta el país (pobreza extrema por ingresos, carencias por acceso a alimentación y a la seguridad social), así como la capacidad redistributiva y de protección social limitada que ofrece el sistema fiscal de México en su forma actual. Esta idea de una RB se ha centrado en la función más básica de protección social que busca garantizar a toda la población el derecho a un ingreso mínimo de supervivencia, y erradicar así finalmente la pobreza extrema en el país. Esta concepción minimalista contrasta con las ideas (y montos) más ambiciosos de una RB propuestas recientes en varios países de ingresos altos, fundamentados a partir de ideales de libertad (positiva) más que de supervivencia, y eventualmente como sustituto de los ingresos laborales desplazados por el avance de la inteligencia artificial. Pero puede entenderse también como el primer paso básico para transitar hacia esta concepción más ambiciosa de RB, consistentemente con la construcción y crecimiento de los estados de bienestar universales en muchos de estos países en la posguerra a partir de beneficios básicos pero con cobertura universal.



Referencias

- Arneson, Richard, "Egalitarianism", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2013 Edition), Edward N. Zalta (ed.), <https://plato.stanford.edu/archives/sum2013/entries/egalitarianism/>.
- 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.
- Banco Mundial, 2008, *Mexico Agriculture Public Expenditure Review: Assessment of ARD Public Expenditures*.
- CEEY 2012, Centro de Estudios Espinosa Yglesias (ceey). (2012). *El México del 2012, reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social*, México.
- Coneval (2012), *Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México*, 2012.
- Coneval (2014), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*.
- Coneval (2017). *Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2016*. <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza.aspx> (accessed October 2017).
- 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.

- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2017). Quinto informe de Gobierno, Anexo Estadístico. México: Presidencia de la República.
- Government of India, 2017, *Economic Survey 2016-17*, Ministry of Finance.
- Guillaume, D. Roman Zytek, and Mohammad Reza Farzin, 2011, “Iran—The Chronicles of the Subsidy Reform, IMF Working Paper: WP/11/167
- Hernández, Fausto 2012, Seguridad Social Universal: *Retos para su implementación en México*, Hernández Trillo, editor, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Colección Coyuntura y Ensayo).
- Higinio, J., Rocío del Pilar Moreno-Sánchez, John Alexander Gómez, Viviana León Jurado, 2016, *Protección, producción, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina*. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes, 2016. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=616098>
- IMF 2014, International Monetary Fund, Country Report No. 14/94 ISLAMIC REPUBLIC OF IRAN SELECTED ISSUES PAPER.
- IMSS (2016). Memorias Estadísticas 2016. México: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/memoria-estadistica-2016>.
- Inegi (2008). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH). México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).
- Inegi (2010). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH). México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).
- Inegi (2012). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH). México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).
- Inegi (2014a). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH). México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).
- Inegi (2014b). *Estadísticas históricas de México 2014*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).
- Inegi (2016). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016 Nueva serie* (ENIGH). México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).
- Levy, S., 2010. Buenas intenciones, malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México, Editorial Océano, México.
- Lindert, P. 2004, *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, Volume 1 (Cambridge: Cambridge University Press).

- Lustig, N. (ed.) (2018, forthcoming). *Commitment to Equity Handbook. Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*. Washington, DC and New Orleans, LA: Brookings Institution Press and CEQ Institute, Tulane University. Advance online version available at: <http://www.commitmenttoequity.org/publications/handbook.php> (accessed October 2017).
- Mankiw, N. G., M. Weinzierl, and D. Yagan, 2009, "Optimal Taxation in Theory and Practice", *Journal of Economic Perspectives*.
- Mesa-Lago, C. (1978). *Social security in Latin America: Pressure groups, stratification and inequality*. Pittsburgh, PE: University of Pittsburgh Press. Mesa-Lago (1978);
- Mirrlees, J. A, 1971, "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation", *The Review of Economic Studies*, Vol. 38, No. 2 (Apr., 1971), pp. 175-208
- OECD (2017). OECD Income Distribution Database (IDD): Gini, Poverty, Income. Methods and Concepts. <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>.
- OECD 2011, *Pensions at a Glance*, 2011.
- OECD, 2007, *Agricultural and Fisheries Policies in Mexico: Recent Achievements, Continuing the Reform Agenda*, OECD.
- Rawls (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press.
- RIMISP 2011, *Informe Latinoamericano sobre Crecimiento con Inclusión Social*.
- Robino, C. and Veras Soares, F., 2015, "Social Protection, Entrepreneurship and Labour Market Activation: Evidence for Better Policies", *Policy in Focus*, Vol 12, No. 2, 2015
- Scott, J. (2010), "Subsidios agrícolas en México: ¿Quién gana y cuánto?", *Subsidios para la desigualdad, México*, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Scott, J. (2012). "Protección Social Universal", en *Seguridad Social Universal: Retos para su implementación en México*, Hernández Trillo, editor, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Colección Coyuntura y Ensayo).
- 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)*.
- 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., and C. Hernández (2018). 'From Food Subsidies to Targeted Transfers in Mexico'. In H. Alderman, U. Gentilini, and R. Yemtsov (eds), *The 1.5 Billion People Question: Food, Vouchers, or Cash Transfers?* Washington, DC: World Bank.
- Scott, John, Enrique de la Rosa, and Rodrigo Aranda, 2017, "Inequality and fiscal redistribution in Mexico: 1992-2015", WIDER Working Paper 194/2017, UNU-WIDER.
- Secretaría de Salud (2017). Boletines de Información Estadística, 2001-2015, Volumen IV. Recursos financieros: http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/publicaciones/p_bie_gobmx.html.
- 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.
- SHCP (2017a). *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP). http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas
- SHCP (2017b). Cuenta Pública, 1994-2016. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP). http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica
- SHCP (2017c). Presupuesto de Egresos de la Federación 2017. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP). http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto
- SHCP (2017d). Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP). http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto
- Székely, M. (2005). 'Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004'. *El Trimestre Económico*, 72(288): 913-31.
- Tabatabai, H. 2010, "The "Basic Income" Road to Reforming Iran's Subsidy System", Agosto 2010.
- Wagstaff (2009), "Social Health Insurance vs. Tax-Financed Health Systems—Evidence from the OECD"
- 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, *Ingreso básico: una propuesta radical para una sociedad libre s y una economía sensata*, Editorial Grano de Sal

Las posibilidades de un sistema de renta básica en México.
Se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2017
en los talleres de D3 Ediciones SA de CV,
Avenida Lomas Verdes 2560-306,
Colonia Lomas Verdes, C.P. 53120, Edo. de México.
Se tiraron 1,000 ejemplares en papel bond blanco de 75gr.

