

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

Definición

DEl 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

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

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.

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

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

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-

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

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-

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

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

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

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-

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

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

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

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

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

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-associados 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-

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

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)

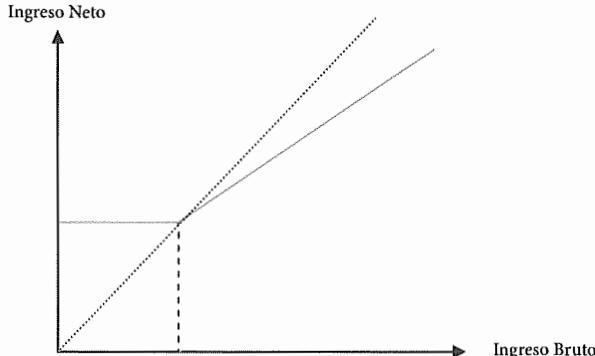
Sin duda, la viabilidad fiscal de una RB es la razón principal por la cual este instrumento (o incluso una pensión universal) no se considera como una opción práctica en forma más amplia en países en desarrollo.¹

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.

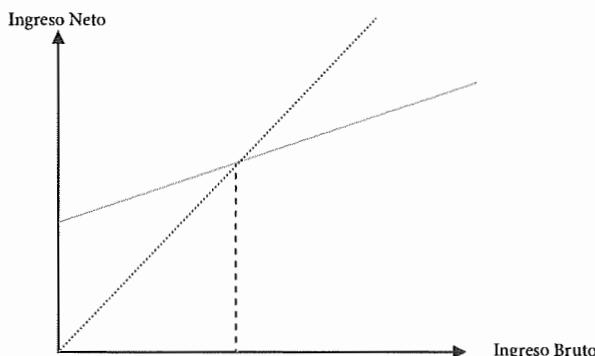
◆ Fundamentos conceptuales y
antecedentes prácticos de la Renta Básica (RB) ◆

Gráfico 11

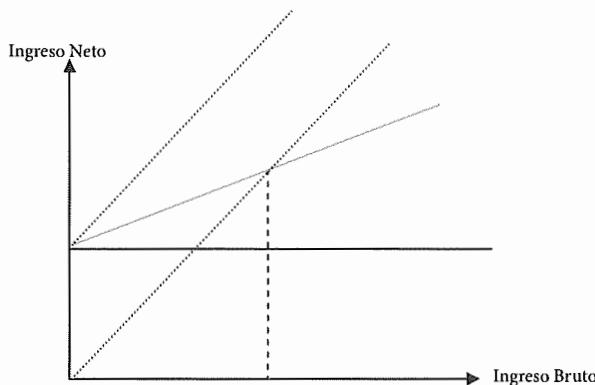
a) Transferencia focalizada con prueba de ingresos



b) ISR Negativo



c) RB/IP



Fuente: Van Parijs (2004).

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

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

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

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*).

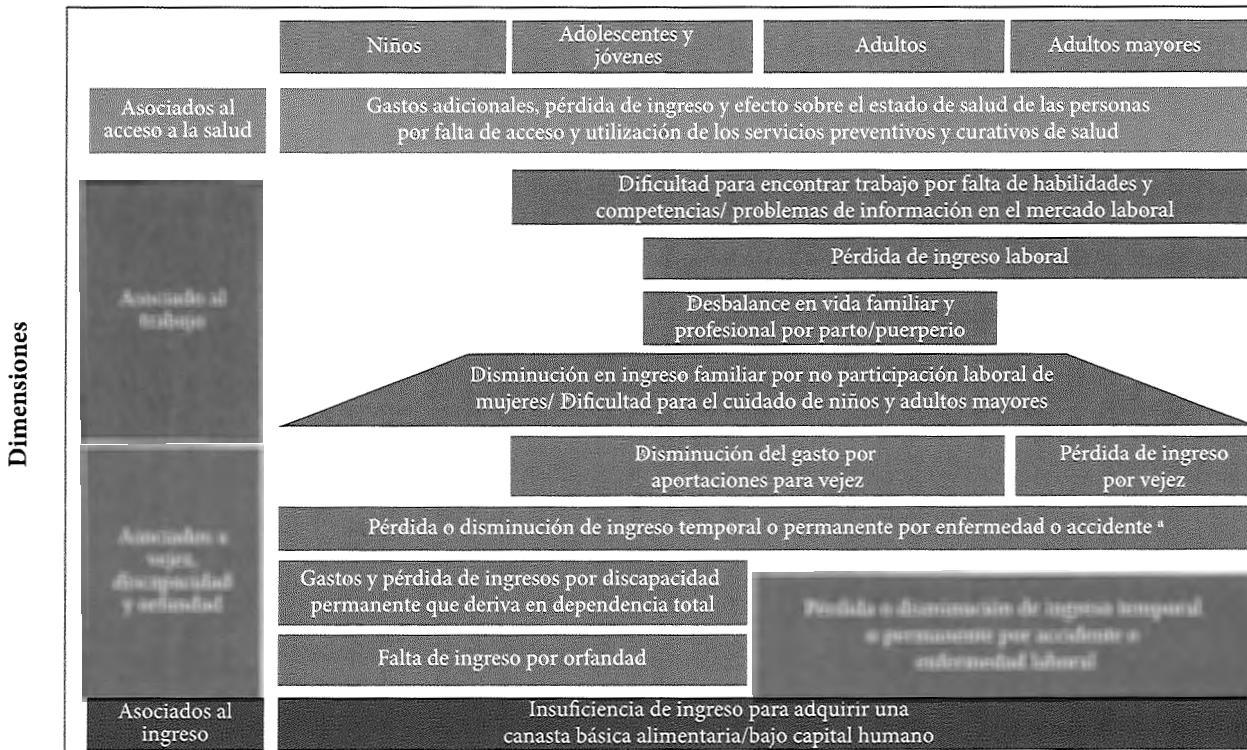
En contraste con estos casos, son pocos los países en desarrollo que han adoptado pensiones no contributivas (NC) universales (tabla A.2 en Holzmann y Hinz 2005). Las economías emergentes mayores que han adoptado pensiones NC (África del Sur, Brasil, India, y México), las asignan en forma focalizada 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

Ciclo de vida



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

Fuente: Coneval (2012).

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

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, aíñ 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

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

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 eminentemente 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-

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

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 gasolinas, pero también IVA);

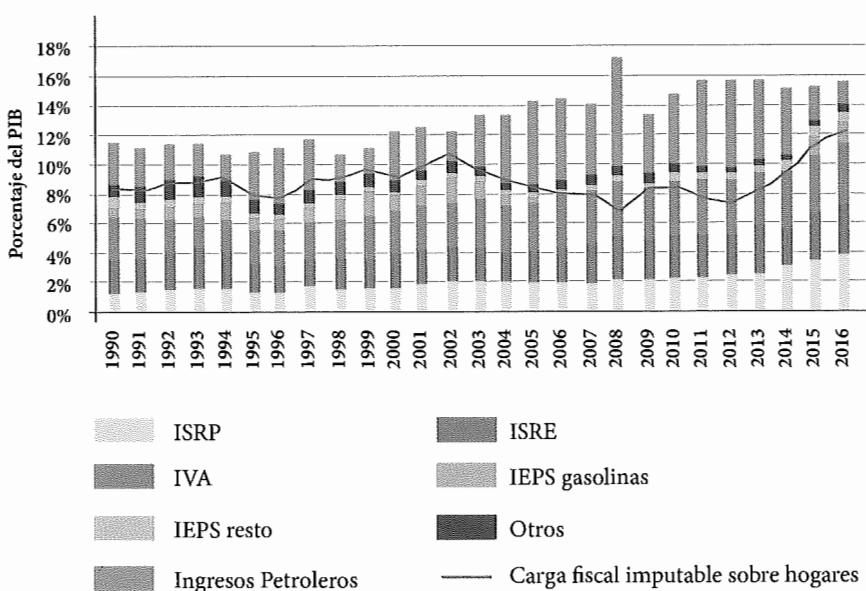
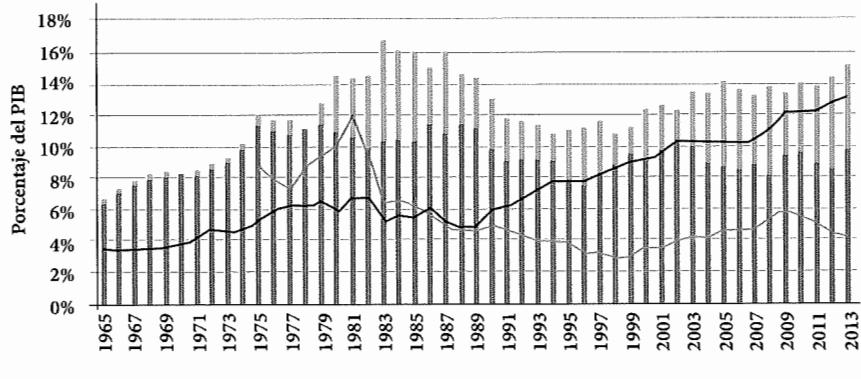
◆ Las posibilidades de un sistema de renta básica en México ◆

- 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).

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

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).

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

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).

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

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 Familia*, 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

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

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 mandatar 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 disfrutan 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).