

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.

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

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

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

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

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

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		

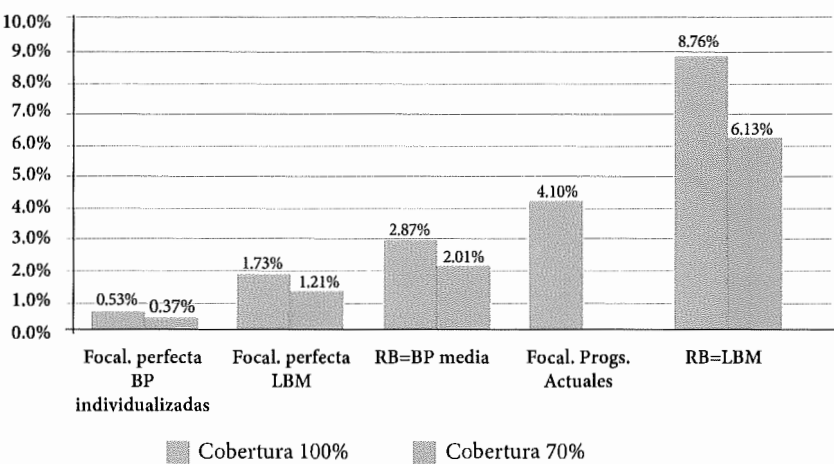
Continúa ...

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

	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 Coneval basados en la ENIGH-MCS 2014. Para los menores se asume una escala de equivalencia de 0.7, a partir de la metodología de Coneval.

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



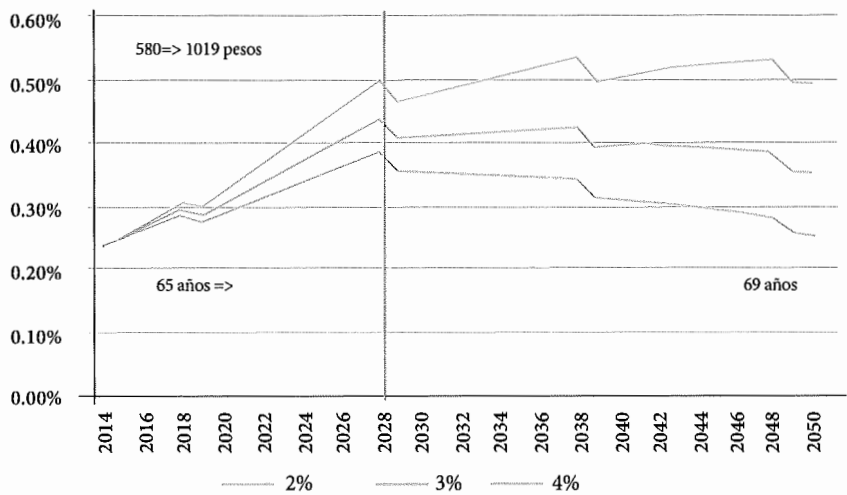
Fuente: elaboración propia a partir de tabla 3 y Scott *et al.* (2017), basada en ENIGH 2014 y SHCP (2017b).

◆

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

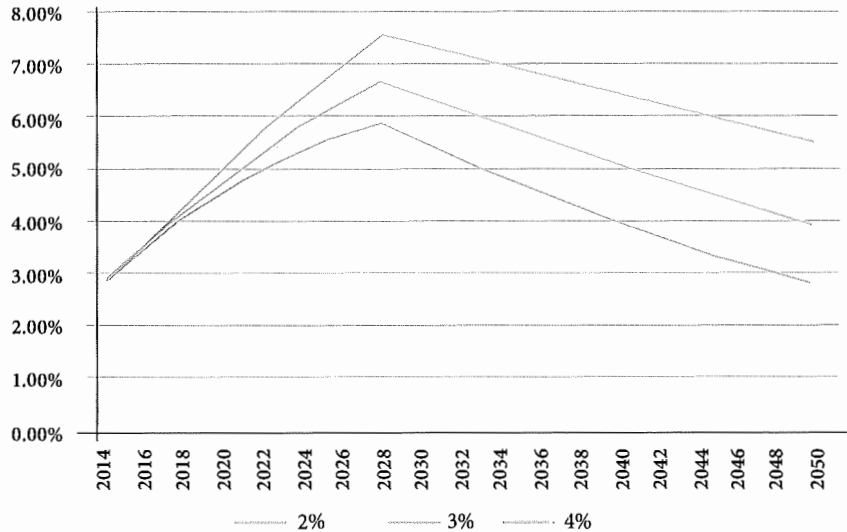
◆

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.

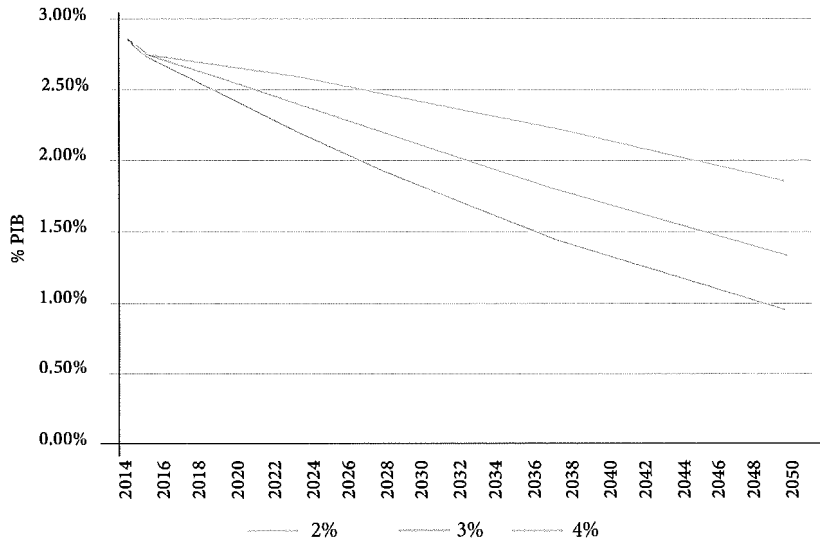
Gráfico 16. Evolución estimada del costo de una RB=LBM (con transición a partir de RB=BP): 2014-2050 (% PIB)



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

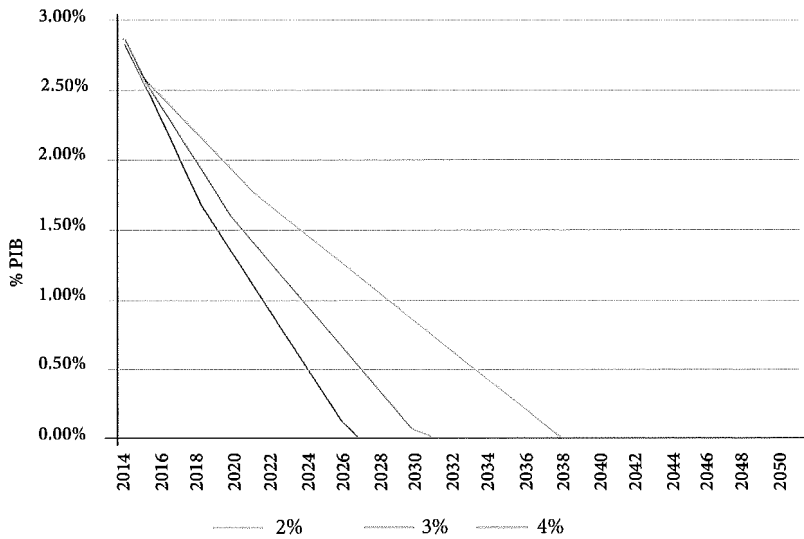
◆ Las posibilidades de un sistema de renta básica en México ◆

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.