



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.

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

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

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

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.

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

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

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

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

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

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.

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

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*).

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

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

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

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

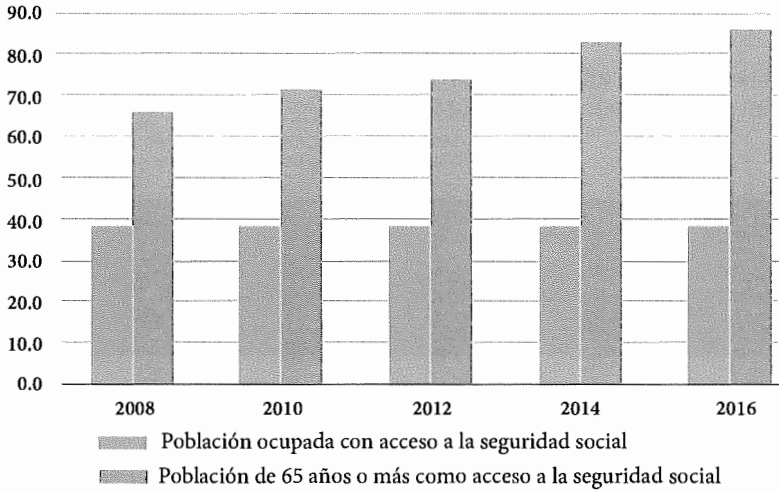
Institución	Beneficiarios/ población objetivo*		Subsidio Público (MXP)			
	Millones	%	Millones	%	Por Beneficiario**	
					\$/mes	Múltiplos
Pobl. 65+	8.3					
Pob. 65+ s/seg. soc (2014)	1.6		0			
L. B. Mínimo (rural/urb)					909/1,279	1.6/2.2
Programa Adultos Mayores	5.7	53.4	39,707	7.3	581	1
IMSS (Ley 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.

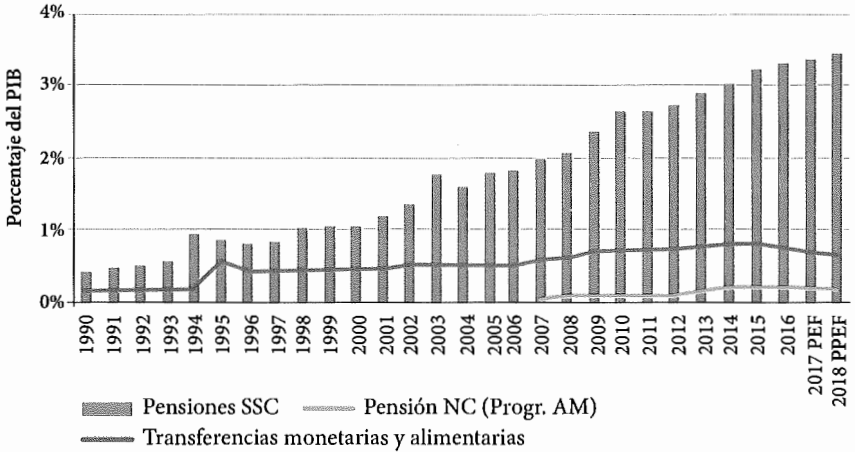
Contexto de políticas: el derecho a un ingreso mínimo y la política de protección social

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

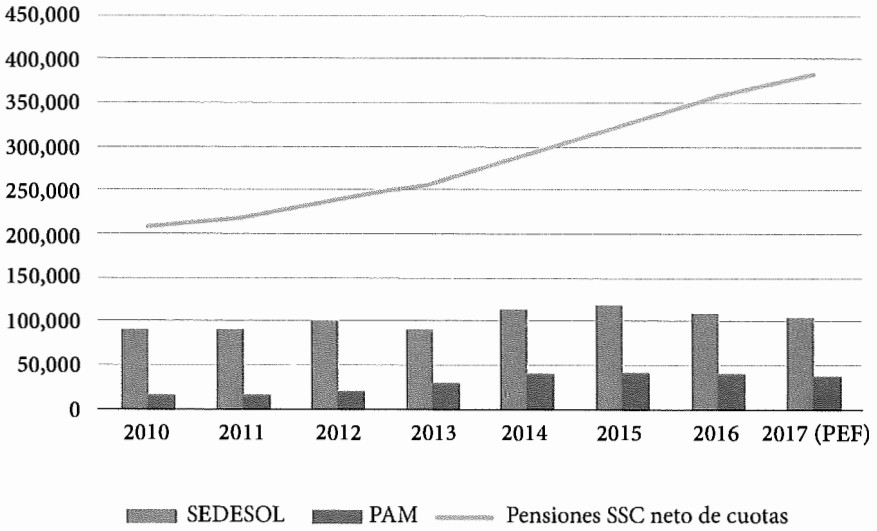


Nota: transferencias monetarias y alimentarias incluyen: Progres- Oportunidades- Prosera, Programa de Apoyos Alimentarios (PAL), Procampo- Proagro, Programa de Adultos Mayores, Programa de Empleo Temporal (PET), Desayunos escolares/ despensas DIF; Diconsa, y Liconsa.

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

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

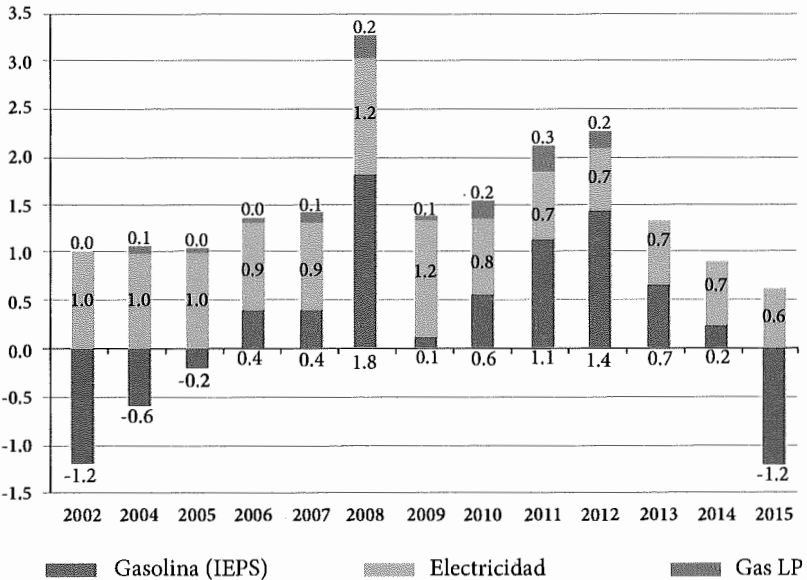
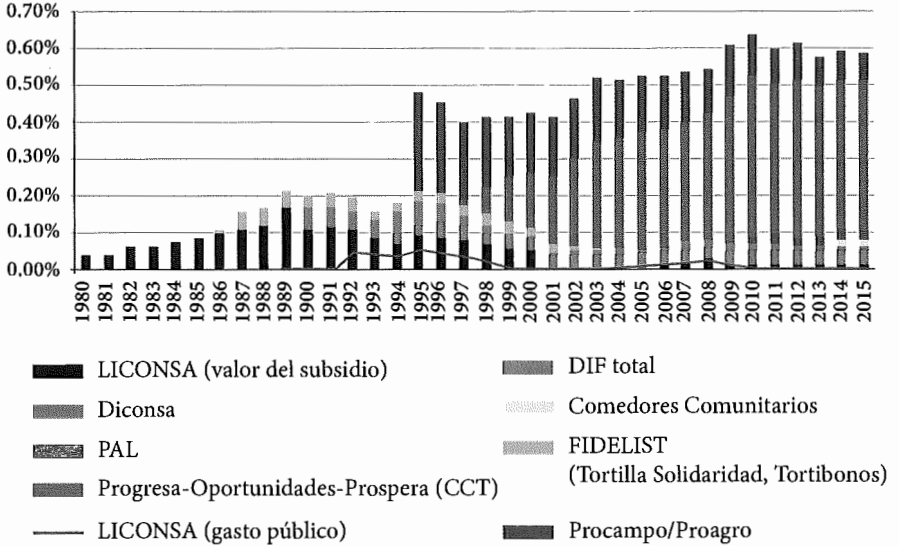
Gráfico 7. Gasto en Protección Social (precios 2017): 2010-2017



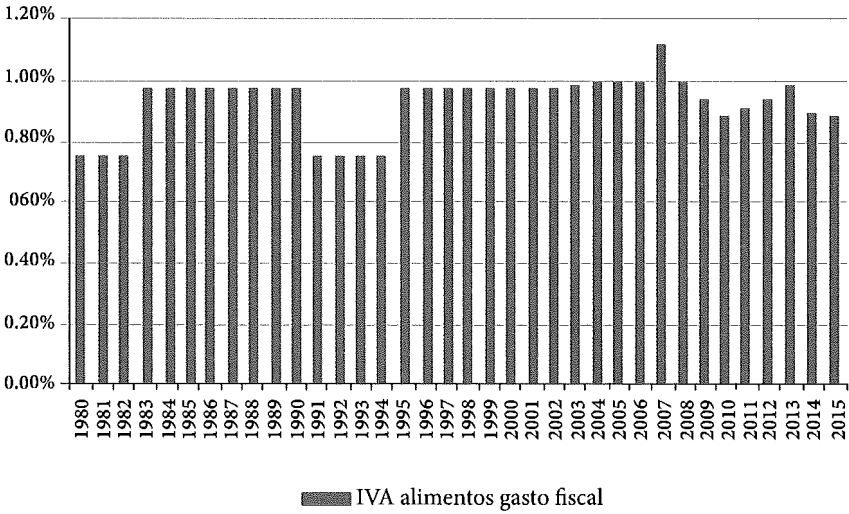
Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados por SHCP (2017b,c).

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

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).