

Ingreso mínimo ciudadano como estrategia de combate a la pobreza en México

I Genaro Aguilar Gutiérrez
Instituto Politécnico Nacional

Resumen

A partir de una descripción del debate que dio origen a los programas de ingreso mínimo adoptados en países europeos, el artículo presenta una discusión sobre la inexistencia de este tipo de mecanismo de combate a la pobreza en México. Se propone un Programa General de Ingreso Mínimo Mexicano (PGIMM), así como una concepción muy específica del mismo, y se discute las modalidades para su implementación. Se destaca esta propuesta como un instrumento eficiente de redistribución del ingreso, cuya mayor virtud consiste en que el PGIMM se constituiría en un elemento de reestructuración del conjunto de las políticas sociales en México, desempeñando un papel innovador en el aumento de la eficacia y efectividad del gasto social.

Palabras clave

Pobreza, política social, redistribución del ingreso e Impuesto Sobre la Renta Negativo.

Clasificación JEL: C15, I31, H31, H53

Abstract

From a description of the debate that led to minimum income programs adopted in European countries, this paper presents a discussion of the lack of this type of mechanism to combat poverty in Mexico. We propose a Minimum Income General Program Mexican (PGIMM) and discussed the modalities for implementation and proposes a very specific conception PGIMM. We highlight our approach as an efficient instrument of income redistribution. The greatest virtue of the proposal is that the PGIMM would constitute an element of restructuring of all social policies in Mexico, playing a pioneering role in increasing the efficiency and effectiveness of social spending.

Keywords

Poverty, social policy, income distribution and negative income tax.

Recibido: 2 de marzo de 2012.
Aceptado: 19 de junio de 2012.

Ingreso mínimo ciudadano como estrategia de combate a la pobreza en México¹

Genaro Aguilar Gutiérrez |

Introducción

 En la actual discusión sobre las estrategias más eficaces para el combate a la pobreza, la crítica a las políticas compensatorias o de asistencia social tradicional gira en torno de tres ejes: a) su histórica incapacidad de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones marginadas; b) una relación costo-beneficio elevada, y c) la utilización clientelar de los recursos públicos.

A partir de este diagnóstico, diversas propuestas de política, generadas en los países desarrollados en las últimas tres décadas, tuvieron como objetivo sustituir las políticas tradicionales por una compensación monetaria, la cual se otorgaría de manera directa a una población objetivo.

Entre los economistas, no es reciente la polémica sobre los impactos en el bienestar social de una compensación monetaria o de una oferta directa de bienes y servicios a la población. En general, las corrientes denominadas liberales, por su defensa de la soberanía del consumidor, tendían a llamar la atención sobre las ventajas de una transferencia financiera directa hacia los pobres. En contraposición, el *welfare state* (Estado de bienestar) tradicional destacaba la acción del Estado en la oferta directa –muchas veces gratuita– de bienes y servicios.

En el debate actual sobre protección social que se ha producido en los países desarrollados, existe cierto consenso respecto a la falta de correspondencia entre el antiguo Estado de bienestar social y las nuevas tendencias estructurales de la economía, en general, y del mercado de trabajo, en particular. Se reconoce que las fuentes de financiamiento y los potenciales beneficiarios de las políticas sociales tradicionales están, de alguna manera, conectados con las relaciones de trabajo asalariadas y formales.

¹ El presente documento es resultado del proyecto de investigación denominado “Mercados de trabajo, desigualdad y pobreza en México y Brasil 2000-2010”, con número de registro 20121150 de la Secretaría de Investigación y Posgrado del Instituto Politécnico Nacional.

Tanto en las sociedades desarrolladas como en las de nivel medio se observó, a partir de los años ochenta, una creciente incapacidad de generar empleos y el incremento de formas atípicas de ocupación (relación asalariada no formal, empleos temporales o de medio tiempo, pequeñas firmas familiares, etc.), que tuvieron consecuencias tanto en el ámbito del financiamiento de las políticas sociales como en el de los beneficiarios potenciales.

El creciente déficit en los presupuestos de seguridad social y la extensión de la pobreza mostraron la falta de correspondencia entre la tradicional protección social y la nueva dinámica económica.

En este contexto, la generación de propuestas de programas que garanticen un ingreso mínimo a la población ha ganado importancia en el debate público, ya que éstas constituyen verdaderas alternativas de política social, más eficientes y eficaces.

En este nuevo escenario, los liberales sostienen una confirmación de sus posiciones clásicas, que enfatizan la necesidad de sustituir el *welfare state* y la legislación laboral por una nueva política social, con un impuesto a la renta negativo; en contraste los demócratas progresistas de los países europeos (en particular Francia) postulan la necesidad de introducir la compensación monetaria directa como una política que sintetiza las conquistas históricas del mundo del trabajo y extiende los derechos de ciudadanía. Esta posición esgrime que si bien ciertos programas podrán ser sustituidos, el aparato institucional de la política social tradicional y el marco legal de protección al trabajo deben mantenerse y complementarse con algún tipo de ingreso mínimo garantizado para los más pobres.

La propuesta de política social desde el ingreso que se presenta en este documento, si bien destaca la necesidad de generar un programa que garantice un ingreso mínimo para toda la población, está enmarcada en esta última concepción de la política social.

El documento está estructurado de la siguiente manera: después de esta introducción, la segunda presenta el debate sobre el establecimiento de programas de ingreso mínimo como estrategia de atención hacia los más pobres. La tercera da cuenta del origen de las propuestas de ingreso mínimo, partiendo de la reflexión sobre el derrumbe del *welfare state* y la ineficacia histórica de los programas de atención a los más pobres. La cuarta sección muestra la propuesta de los liberales de Impuesto Sobre la Renta Negativo, generado inicialmente en los años setenta por Milton Friedman. En la quinta parte incluimos la propuesta de este estudio: el Programa General de Ingreso Mínimo Mexicano (PGIMM) y cómo se

implementaría. El último apartado del artículo presenta las conclusiones fundamentales.

Debate sobre el establecimiento de los programas de ingreso mínimo

En la posguerra se generó un debate en Inglaterra y Estados Unidos (véase, entre otros, Parijs, 2008; Caillé, 2007; Euzéby, 2006; Mead, 1992 y Friedman, 1972) sobre la oportunidad de garantizar un ingreso mínimo a las familias vulnerables que viven debajo de la línea de pobreza, aunque algunos países precursores ya habían implantado programas afines (Dinamarca en 1933). Paulatinamente, surgieron experiencias localizadas e incluso nacionales (Inglaterra, 1948; Alemania, 1961; Holanda, 1963), hasta que la fórmula se generalizó a un gran número de los países miembros de la Unión Europea (Bélgica en 1974, Irlanda en 1977, Luxemburgo en 1986 y Francia en 1988); la Carta Social adoptada en 1989, con excepción de Inglaterra, preconizó la extensión de los programas de ingreso mínimo garantizado a todos los países miembros y de la OCDE.

Las modalidades de adopción de un programa de ingreso mínimo garantizado son muy variadas de un país a otro, ya sea desde el punto de vista de las restricciones a la población objetivo, a través de las condiciones de acceso (edad, tiempo de residencia, contrapartidas explícitas como búsqueda de empleo, etc.), o ya sea en relación con el monto del beneficio y de la fórmula de cálculo, del tipo de cobertura (individual o familiar), del plazo de entrega del apoyo, de la forma de financiamiento o incluso de su perfil exclusivo o complementario a otros programas (Caillé, 2007; Euzéby, 2006 y Paugam, 2005).

Aunque el debate sigue vigente hasta nuestros días, hay puntos de acuerdo en todas las posiciones: a) se espera que los programas de ingreso mínimo sean de carácter universal, destinándose a todos los que se encuentran en situación de necesidad, derivado de la insuficiencia de ingresos; b) se trata de un derecho subjetivo, esto es, atribuido con base en una demanda hecha por el propio interesado; c) es un derecho condicional, ya que implica el respeto a ciertas prerrogativas y, en algunos casos, contrapartidas, como estar disponible para tomar un

La generación de propuestas de programas que garanticen un ingreso mínimo a la población ha ganado importancia en el debate público, ya que éstas constituyen verdaderas alternativas de política social, más eficientes y eficaces.

trabajo, y d) se trata de un derecho con carácter de complementario al ingreso del beneficiario (Caillé, 2007; Anspach, 2006; Aznar, 2006; Castel, 2006; Euzéby, 2006; Paugam, 2005).

Según Euzéby (2006), la característica básica compartida por todos los programas que existen en Europa consiste en que el ingreso mínimo es complementario y tiene como objetivo fortalecer los mecanismos de solidaridad y asistencia en el actual sistema de protección social, una especie de red última de seguridad que impediría que la población caiga en situación de pobreza.

Actualmente, la concepción relativamente unánime en cuanto al papel de los programas de ingreso mínimo en el conjunto de las políticas sociales modernas viene siendo cuestionada por los cambios que se están presentando en el mundo del trabajo. Dos cuestiones amplían y traen nuevo vigor a ese debate: a) la percepción de que el empleo formal y protegido, relacionado con un determinado tipo de sistema de seguridad, es ya un privilegio de un contingente poco numeroso y decreciente de la población activa, en razón de la flexibilización de los puestos de trabajo y de su supresión, y b) la constatación de que altas tasas de desempleo son un dato estructural que exige medidas radicales para su solución, como la reducción de la jornada de trabajo para todos y, consecuentemente, la institucionalización de nuevas formas de distribución del trabajo (véanse, entre otros, Castel, 2006; Harribey, 2008; Lipietz, 1996).

Origen de las propuestas de ingreso mínimo

Como se observa en la sección anterior, en Europa y, en menor medida, en Estados Unidos, se desarrolló durante los años ochenta un amplio debate sobre la necesidad de reformular las políticas sociales.

Este debate tuvo lugar porque a partir de la crisis de los años setenta los sistemas de protección social comenzaron a ser objeto de crecientes cuestionamientos sobre la viabilidad financiera y su eficiencia (relación costo-beneficio).

Estos dos ejes de crítica se nutrieron de una creciente falta de correspondencia entre el histórico *welfare state* y el nuevo contexto macroeconómico. Los sistemas de protección social que prevalecieron en los países centrales, entre los años cuarenta y setenta, se habían desarrollado en el ámbito de un modelo económico (o patrón de acumulación) cuyas principales características eran: 1) elevadas tasas de crecimiento; 2) demanda de trabajo que correspondía a ese dinamismo económico; 3) la relación laboral más común era la

asalariada clásica (trabajo asalariado por un periodo indeterminado y de tiempo completo); 4) salarios reales que crecían paralelamente a los incrementos de productividad, y 5) economías relativamente cerradas que permitían a los Estados nacionales tener un cierto poder de regulación sobre la coyuntura económica de cada país.

El resultado de este modelo de crecimiento fue el casi pleno empleo durante el periodo de 1945-1973. El sistema de protección social fue incorporando antiguas reivindicaciones del mundo del trabajo (asistencia médica, previsión social con pensiones y, en los países centrales, seguro de desempleo, etc.), cuyos beneficios estaban más o menos ligados con la integración económica vía el mercado de trabajo (la gente tenía un vínculo laboral directo, a través de un contrato que le garantizaba ciertas prestaciones sociales). Por otra parte, aunque esta protección social se asociaba con la existencia de una relación laboral, en la medida que el sistema operaba en una situación de pleno empleo casi permanente, se transmitía la imagen de una seguridad social con carácter universalista.

Con el paso del tiempo, la crisis de la segunda mitad de los años setenta se mostró más estructural que coyuntural. En la casi totalidad de las economías centrales comenzaron a vislumbrarse dos tendencias de largo plazo.

La primera es la tendencia relativamente generalizada de incorporación de nuevas tecnologías que, al elevar la productividad, reducen la elasticidad del empleo de la producción. Por otra parte, además de este aspecto cuantitativo, existe otro, cualitativo: los requerimientos de preparación de la fuerza de trabajo son cada vez mayores. De esta forma, los desocupados por la incorporación de nuevas tecnologías encuentran cada vez más dificultades para reingresar al mercado laboral, tanto por las menores ofertas de empleo, como por la falta de capacitación que los acerque a los requerimientos de preparación de los pocos puestos de trabajo que se generan. El desempleo estructural (de larga duración) y la degradación de los puestos que afecta a una parte significativa de la fuerza laboral, con la consecuente dualización de la sociedad, comienzan a ser una de las características centrales de nuestros días.²

² Para hablar con mayor propiedad, podemos decir que la dinámica de la exclusión social provocada por la desocupación de largo plazo es una característica de los mercados de trabajo en Europa continental. En los países anglosajones, la dualización surge de la calidad de los puestos de trabajo. Es decir, la tasa de desocupación puede ser baja, pero los fenómenos de dualización tienen como fuente la calidad de los puestos de trabajo ocupados. En Estados Unidos, por ejemplo, el significativo crecimiento del empleo en los años ochenta y noventa no impidió el paralelo aumento de la pobreza y de la desigualdad en la distribución del ingreso. Ya en la actualidad, después de la crisis de 2007, la pobreza en Estados Unidos ha aumentado.

Asimismo, los puestos de trabajo difieren significativamente en sus características de acuerdo con su calidad. Las nuevas tecnologías requieren una identificación mínima del trabajador con el proceso de trabajo y los objetivos de las empresas. Esto lleva a las firmas de estos segmentos a otorgar a sus trabajadores salarios indirectos (despensas anuales, seguros de salud, pensiones privadas, etc.) y, probablemente, garantías mínimas de estabilidad que inducen la identificación. Otros empleos –la mayoría– no poseen esas ventajas. Así, además del desempleo estructural, observamos que las tendencias, aun integrándose vía mercado laboral, pueden acentuar la dualización.

La segunda tendencia del nuevo contexto económico es la creciente globalización económica, que también afecta, aunque en menor medida, a las economías centrales. Este proceso reduce la capacidad de regulación, en el espacio de cada Estado-nación, de la coyuntura económica. Frente a una desaceleración de la economía global, los clásicos instrumentos de política para reactivar la economía encuentran límites, dejando una sola alternativa: la elevación de la competitividad. Ésta tiene dos fuentes de crecimiento: a) reducción de los costos de la mano de obra, o b) reducción de los gastos en previsión social. En ambas situaciones se restringen las fuentes de financiamientos del *welfare state*.

Visto desde diversos ángulos, el antiguo sistema de protección social ya no es funcional para el nuevo contexto económico y social.

Por el lado de los trabajadores, el creciente desempleo (o la precariedad del empleo) y su permanencia en el tiempo lleva a una pérdida de los derechos sociales, puesto que, como ya afirmamos, los beneficios estaban directamente relacionados con el vínculo laboral formal.

Desde el ángulo de la administración pública, el equilibrio financiero del antiguo *welfare state* es cada vez más problemático, ya que aumentan las demandas (por elevación del desempleo, crecimiento de las expectativas de vida, etc.) y se reducen las fuentes de recaudación tributaria (por reducción del mercado de trabajo tradicional, asalariados de tiempo completo y dedicación exclusiva a un puesto). Frente a este panorama, ganan fuerza las propuestas de política social vía ingreso.

El Impuesto Sobre la Renta Negativo

Ampliamente defendido por los adeptos del liberalismo económico y popularizado por Milton Friedman (1972), la lógica del Impuesto Sobre la Renta Negativo (ISR^N) parte de la definición de un ingreso mínimo (IM) que se fija de manera exógena (nivel de pobreza, de miseria, etc.). Paralelamente, se determina un impuesto sobre los

ingresos que, de acuerdo con la posición individual y tomando como referencia el piso mínimo establecido, será negativo o positivo. En el primer caso, el individuo o la familia recibirán una complementación monetaria de ingreso; en el segundo, contribuirá al financiamiento de esa complementación.

Desde una perspectiva liberal, ese mecanismo de protección social minimiza las restricciones al libre funcionamiento del mercado (en especial del mercado laboral), al no afectar los costos de la mano de obra y mantener un incentivo monetario al trabajo.

De manera formal, los impactos del ISRN sobre el ingreso neto, los costos y la motivación para el trabajo pueden visualizarse con facilidad a partir de las siguientes expresiones:

$$C=IM-tw \quad (1)$$

$$I=w+c \quad (2)$$

De 1 y 2 se deduce fácilmente que:

$$I=IM+(1-t)w \quad (3)$$

Donde:

C = complemento de ingreso a ser recibido;

w = ingreso bruto;

t = tasa de impuesto (en %); $0 < t < 1$;

IM = ingreso mínimo;

I = ingreso neto.

Una simulación permitirá ilustrar la lógica del ISRN. Imaginemos que el ingreso mínimo (establecido exógenamente) es de 1 000 pesos y la tasa $t = 25\%$ sobre la renta bruta (w). En el cuadro 1 figuran el monto del complemento y el ingreso neto para diferentes estratos de ingreso bruto.

El análisis del cuadro 1 permite concluir que:

- a) Para bajos niveles de ingreso disponible, cuanto mayor sea el ingreso bruto, mayor será el ingreso neto, lo cual mantiene un incentivo monetario al trabajo.
- b) El ingreso mínimo establecido exógenamente es asegurado. Aun individuos o familias que no poseen percepciones son beneficiados por este mínimo.

- c) Por último, y quizá lo que más llama la atención, recibirían un ingreso complementario varios estratos de población con percepciones por este mínimo establecido.

En el ejemplo del cuadro 1, a pesar de que el ingreso mínimo se ha fijado en 1 000 pesos, se beneficiarían del impuesto negativo todas las personas (o familias, según se haya establecido) con percepciones inferiores a 3 995 pesos mensuales. El complemento sería nulo para quienes tienen un ingreso de 4 000 pesos, y el impuesto es positivo (el ingreso neto es menor que el bruto) para las personas con percepciones superiores a 4 000 pesos. En general, ese límite está dado por la relación IM/t , como $0 < t < 1$; el nivel hasta el cual se presenta un complemento de ingreso será siempre superior o igual a IM . Así, el estrato a partir del cual el impuesto es positivo estará relacionado positivamente con el nivel de ingreso mínimo y negativamente con la tasa del impuesto.³ Si, por ejemplo, se mantiene el impuesto de 25%, pero se eleva el nivel de ingreso mínimo a 2 000 pesos. No obstante, independientemente del ingreso mínimo y la tasa de impuesto, siempre existirá una relación positiva entre el ingreso bruto recibido y el ingreso mínimo. Es decir, habrá un incentivo monetario al trabajo, y esa motivación será menor cuanto mayor sea el parámetro t .

Un programa basado en el concepto puro del ISRN tiene varias complicaciones. Como vemos en el ejercicio anterior, la más destacada es la insuficiencia. En economías como la mexicana, con insuficiencia de recursos para financiarlo, dada la magnitud de la pobreza y los niveles tan bajos de ingreso de la mayor parte de la población, un programa de esta magnitud sería muy costoso.

³ El impuesto será negativo si $IM < tw$, nulo si $IM = tw$ y positivo si $IM > tw$. Aquí volvemos a observar que si $t < 100\%$, recibirán un complemento a sus percepciones estratos de población cuyo ingreso sea superior al ingreso mínimo.



Cuadro 1. Ejemplo de aplicación de una propuesta pura de ingreso sobre la renta negativo. Muestra el ingreso bruto, la complementación y el ingreso neto [ingreso mínimo (m)=\$1 000; tasa (t)=25%]

<i>Ingreso bruto (\$)</i>	<i>Complementación del ingreso (\$) $C = RM - twR$</i>	<i>Ingreso neto (\$) $R = RM + (1-t)w$</i>
0	1000	1 000
100	975	1 075
200	950	1 150
800	800	1 600
1 000	750	1 750
1 500	625	2 125
2 000	500	2 500
2 100	475	2 575
2 500	375	2 875
3 000	250	3 250
3 600	100	3 700
3 995	1	3 996
4 000	0	4 000
4 500	-125	4 375
5 000	-250	4 750
7 000	-750	6 250
15 000	-2 750	12 250
50 000	-11 500	38 500
100 000	-24 000	76 000

Fuente: Cálculos propios para el ejercicio del ISRN.

Propuesta para México: el Programa General de Ingreso Mínimo Mexicano (PGIMM)

Con la finalidad de realizar una propuesta más pragmática (puesto que los recursos, como siempre, son escasos), hemos realizado una modificación al esquema general del ISRN presentado anteriormente.

El programa general de ingreso mínimo que proponemos se define como un impuesto sobre el ingreso negativo, que deberá beneficiar a todas las personas residentes en el país, mayores de 25 años y que ganen menos de 1 000 pesos mensuales (ingreso familiar per cápita). Este valor sería corregido anualmente, en el mes de mayo.

Además de la actualización de los valores nominales en función de la inflación registrada durante el año previo, habría un aumento

El programa general de ingreso mínimo que proponemos se define como un impuesto sobre el ingreso negativo, que beneficiará a todos los residentes del país, mayores de 25 años y que ganen menos de mil pesos mensuales (ingreso familiar per cápita).

real, de la misma magnitud en la que se haya incrementado el PIB por habitante en el mismo año. Entonces, la tasa de crecimiento del apoyo estaría dada por la suma de la tasa de incremento de la inflación más la tasa de crecimiento de la economía.

La complementación monetaria para cada individuo no correspondería a la totalidad del ingreso mínimo establecido (1 000 pesos), sino a 25% de la diferencia entre la percepción monetaria de la persona y dicho valor mínimo.

Un ejemplo ilustra la lógica de nuestra propuesta. Imaginemos que un individuo, en el momento de la aprobación del proyecto, no perciba ingresos. Dicha persona recibiría una complementación de 250 pesos mensuales (25% de 1 000). Si otro individuo tuviera un ingreso igual a 600, recibiría 100 de ingreso por parte del gobierno (es decir, 25% de la diferencia entre 1 000, que es el ingreso mínimo, y 600, que es el ingreso de esa persona), y obtendría en total un ingreso de 700 pesos.

Contrario a lo que ha ocurrido en el pasado con algunos esquemas paternalistas, este tipo de mecanismo permite que se conserve una motivación monetaria al trabajo. En otras palabras, toda persona se sentirá incentivada a buscar empleo. El ejemplo anterior permite visualizar esa motivación. El individuo desempleado (sin ingreso) tendrá una remuneración total de 250 pesos. Si él busca (y encuentra) un empleo cuyo salario sea de 600 pesos, su ingreso total será de 700 pesos (600 de sueldo más la complementación de 100). Desde un punto de vista estrictamente monetario, siempre será mejor tener trabajo.

El Programa General de Ingreso Mínimo Mexicano (PGIMM) que proponemos sería implantado progresivamente, comenzando con las personas de más de 60 años (en el año 2013) y finalizando el proceso de instauración en el año 2015, cuando se alcance el universo previsto (todos los individuos mayores a 25 años).

Se puede argumentar que la magnitud del ingreso per cápita que permite el programa es pequeña. Sin embargo, dada la extensión de la pobreza en México, el PGIMM llegaría a más de 48 millones de mexicanos, aquellos que perciben un ingreso mensual inferior a un salario mínimo familiar per cápita.

Los recursos del PGIMM tendrían origen en el presupuesto de la Unión, y nuestro proyecto prevé que, paralelamente a su implantación, deberán ser desactivados los programas y entidades asociadas con la política social compensatoria. Así, proponemos una redistribución de los recursos de la nación destinados al área social, mediante la sustitución de las políticas sociales tradicionales por una compensación monetaria directa a los pobres. No obstante, nuestro proyecto establece un límite a los recursos que se dirigirán al PGIMM: no podrán exceder 3.5% del PIB.

Puesto que el objetivo central del documento es presentar la propuesta, a fin de establecer una comparación con la simulación hecha en el caso anterior, supongamos que existe consenso en que el ingreso mínimo mexicano debe ser de 1 000 pesos mensuales por persona y la complementación de 25 por ciento.

En el cuadro 2 se muestran los resultados, que permiten concluir:

- 1) De la misma forma que en el caso del ISRN, hay un incentivo monetario al trabajo (cuanto más elevado el ingreso bruto, mayor será también el ingreso neto). Esta motivación es mayor que en el caso del ISRN en los estratos de población con percepciones menores al ingreso mínimo mexicano. En nuestra propuesta de PGIMM no existe impuesto positivo; para ingresos superiores al mínimo, el incentivo monetario no sufre alteración.
- 2) El complemento de ingreso se limita a los estratos de percepciones inferiores al mínimo; en el caso de ISRN “puro”, reciben tal beneficio algunos estratos con ingreso superior al mínimo. En la simulación hecha en el cuadro 1, el individuo recibirá un complemento aunque eleve su estrato de ingresos de, por ejemplo, 1 000 (el mínimo) a 2 000 pesos (dos veces el mínimo).

- 3) En el PGIMM, dado el IM establecido, cuanto mayor sea el porcentaje de complementación, menor será el incentivo al trabajo.



Cuadro 2. Propuesta de aplicación de un Programa General de Ingreso Mínimo Mexicano. Muestra el ingreso bruto, la complementación y el ingreso neto. Ingreso Mínimo (IM)=\$1 000; tasa (t)=25%

<i>Ingreso bruto (\$)</i>	<i>Complementación del ingreso (\$)</i> $C = a(IM - W)$	<i>Ingreso neto (\$)</i> $I = a/M + (1 - a)W$
0	250	250
100	225	325
200	200	400
800	50	850
1 000	0	1 000
1 500	0	1 500
3 500	0	3 500
4 000	0	4 000
4 500	0	4 500

Nota: Si $IM > W$, entonces $C > 0$. Si $W > IM$, $C = 0$.

Fuente: Cálculos propios del ISRN modificado.

¿Cuánto costaría el PGIMM?

Hemos realizado un ejercicio para mostrar la cantidad de recursos necesarios para instrumentar el PGIMM.

En el cuadro 3 se presentan los resultados. El ingreso familiar per cápita de las personas en México se calculó con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2010 (formato tradicional). Como se observa en la columna 2, existen en México alrededor de 48 610 000 personas cuyo ingreso familiar per cápita mensual es inferior a un salario mínimo. De ellas, más de 22 540 420 perciben un ingreso mensual (per cápita) menor a medio salario mínimo. Sin quitar a las personas menores de 25 años, éste sería el universo de atención del PGIMM.

Con el PGIMM, si se calcula la cantidad de complementación promedio por estratos de ingreso de 200 pesos (para quienes ganan

menos de medio salario mínimo mensual) y de 100 pesos (para los individuos con ingreso mensual entre medio y un salario mínimo), la cantidad total que exige mensualmente el programa es de 7 116 millones de pesos. Al año se necesitarían alrededor de 85 392 millones de pesos (6 326 millones de dólares).

En la actualidad, los recursos netos que llegan a los pobres son inferiores a lo que recibirían a través del PGIMM. Esto se debe a que la máquina administrativa que sostiene la política social es enorme e ineficiente. Cuentas bancarias individuales garantizarían mayores ingresos para los más pobres, con el consiguiente impacto positivo sobre el mercado interno.

Una virtud del PGIMM, que no debe ser despreciada, es que la forma en que está concebido el programa permitiría tomar en cuenta la brecha de pobreza y sus modificaciones a largo plazo.

Evidentemente, el impacto fiscal presentado antes sólo considera el monto anual de las transferencias que exigiría el PGIMM, estimado con una simulación. Es decir, no toma en cuenta los costos administrativos ni los de implementación. Sin embargo, puesto que se eliminaría la máquina administrativa de la actual política compensatoria y se sustituiría con una mucho más ágil, los costos esperados resultarían menores que los de hoy en día.

El sistema de protección social ya no es funcional. Por un lado, el creciente desempleo y su permanencia lleva a perder derechos sociales. Por otro, el equilibrio financiero del *welfare state* es más problemático: aumentan las demandas y disminuyen las fuentes de recaudación tributaria.

Las críticas al PGIMM

Básicamente, se pueden formular tres tipos de cuestionamientos para argumentar en contra de la implantación de la propuesta de un ingreso mínimo como la sugerida en este documento: 1) la ausencia de recursos fiscales para su financiamiento; 2) la imposibilidad de fiscalizar un universo en el cual una parte significativa de los beneficiarios potenciales está fuera del control administrativo del Estado (sector informal), y 3) su incapacidad para cambiar la estructura económica que origina la exclusión económica y social.

La crítica a la ausencia de recursos fiscales para su implementación es endeble, ya que este tipo de argumentación depende de las prioridades políticas otorgadas a los distintos gastos gubernamentales y a la reestructuración del sector público. Falta realizar un

balance de los costos y beneficios de dicha reestructuración. Empero, es evidente que la actual estructura institucional que ejerce la política social en México exige la erogación de enormes cantidades en la estructura administrativa, que con toda seguridad podrían reducirse.

El segundo cuestionamiento merece cierta atención. En una economía como la mexicana, en la cual la población ocupada en los mercados informales es, en algunas regiones, mayor a 30%, el problema de la fiscalización de las percepciones puede llegar a constituir una de las restricciones clave para determinar la viabilidad del proyecto. Debería diseñarse algún mecanismo que permitiera al órgano fiscalizador del PGIMM verificar la autenticidad de la declaración de ingresos de los ocupados en el sector informal.

Respecto al tercer argumento en contra, se puede afirmar que una política de ingreso mínimo actúa de forma *ex-post* para minimizar la exclusión social que genera la estructura económica.

Para las interpretaciones liberales éste es, justamente, el gran mérito del ISRN: no interfiere con el funcionamiento de los mercados y tiene como objetivo “amortiguar” las injusticias que produce el libre juego de la oferta y la demanda. Así, al actuar *ex-post*, el ingreso mínimo permitiría que se alcancen, simultáneamente, los beneficios del dinamismo de una economía de mercado y la necesidad de una política social eficiente.

Por el contrario, las corrientes demócratas y progresistas de Europa ven en esa pasividad del ingreso mínimo su mayor vulnerabilidad: en lugar de actuar *ex-post*, el poder público tendría que concentrar fuerzas en cambiar la estructura económica y social que origina esa necesidad de políticas compensatorias. Estamos de acuerdo: hacia allá deberemos dirigirnos en el futuro, pero hoy urge atender a los más pobres, de manera directa y rápida.

No obstante, esta última crítica es frágil. Por una parte, no se observa con nitidez el porqué de ese *trade-off* (reformas estructurales en oposición a políticas compensatorias), puesto que el poder político podría actuar en los dos frentes. Por la otra, falta definir con precisión el significado real de las “reformas estructurales”, un término algo vago y usado hoy en casi todo el espectro político del país. Por último, aunque esas reformas puedan definirse con precisión, su puesta en práctica depende de la correlación de fuerzas y, aun con la existencia de un escenario político favorable, tiene efectos sólo a largo plazo. A corto plazo los pobres y los miserables se mueren de hambre.

Así, una síntesis objetiva nos permitiría afirmar que la alternativa es buscar asociar una política de ingreso mínimo con una

política de reforma estructural de largo plazo, que genere la deseada emancipación de los pobres.

Conclusiones

Durante los últimos años, en los países centrales –e incluso en algunos de nivel medio de desarrollo– la multiplicación de programas y proyectos de transferencias monetarias para familias pobres ha despertado el interés de investigadores y formuladores de políticas, tanto por la innovación que representan en el campo de las políticas públicas, como por las nuevas posibilidades que pueden estar abriendo para la política de combate a la pobreza.

En varios países (Estados Unidos, Francia, Italia, Inglaterra y Brasil) se han propuesto e instrumentado programas de complementación de ingreso para abatir las condiciones de pobreza a partir de tres motivaciones básicas. En primer lugar, en relación con su alcance, la complementación de ingreso de los pobres demanda, por sí misma, un monto de recursos relativamente inferior en comparación con otros programas cuyo propósito radica en atender a la misma población objetivo.

Las estimaciones elaboradas con base en el monto de los recursos necesarios para cubrir la insuficiencia (brecha) de ingreso en México (esto es, elevar el nivel de ingreso familiar per cápita hacia el de la línea de pobreza para los citados 48 millones de mexicanos pobres) muestran que los recursos necesarios se situarían en alrededor de 1.7% del PIB o, para enfocarlo de otra forma, el equivalente a 2.4% del ingreso de los no pobres.

La segunda motivación consiste en la escasa eficacia de los programas tradicionales apoyados en la distribución gratuita de alimentos, que plantea como fin atender las necesidades nutricionales, a partir de la premisa de que son las más esenciales en el ámbito del consumo privado. Esos programas cuestan mucho más que el valor de los bienes que transfieren o son mal focalizados.

La tercera se vincula con el supuesto de que, a un costo determinado (el valor de complementación del ingreso), el bienestar del beneficiado se maximiza cuando él mismo decide cómo disponer de cualquier ingreso adicional.

Para que sea viable un proyecto como el que proponemos, los costos constituyen una variable crucial. Una focalización mayor permite reducir el impuesto fiscal del PGIMM, elevando su viabilidad.

En lo que se refiere a dichos costos, se debe considerar que los cálculos presentados deben ser tomados como aproximaciones y, por lo tanto, asumidos más como una forma de definir costos relativos entre propuestas de política alternativa (política social actual en con-

□
Cuadro 3. Número de pobres por estado y recursos necesarios para el Programa General de Ingreso Mínimo Mexicano

	Abajo1 sms	Abajo 1/2(A)	Entre 1/2 y 1	(A)*200	(B)*100	Mensual \$	Anual \$	Anual us \$
Nacional	48 619 636	22 540 420	26 061 215	4 509 884 058	2 606 121 525	7 110 005 583	85 392 066 999	6 325 338 296
Región Centro	16 281 567	7 660 029	8 621 538	1 532 005 707	862 153 839	2 394 159 546	28 729 914 548	2 128 141 818
9.Distrito Federal	2 392 373	1 346 887	1 045 486	269 377 440	104 548 587	373 926 026	4 487 112 318	332 378 690
13.Hidalgo	1 419 845	816 198	603 047	163 239 676	60 364 672	223 604 347	2 083 252 168	154 314 975
15.Edo. de México	8 186 656	4 507 393	3 679 263	901 478 557	367 926 288	1 269 404 844	15 232 858 129	1 128 359 861
17.Morelos	687 056	209 518	477 538	41 903 610	47 753 790	89 657 400	1 075 888 803	79 695 467
21.Puebla	3 247 506	1 932 175	1 315 330	380 435 028	131 533 049	517 968 077	6 215 616 927	460 416 069
22.Querétaro	655 801	285 750	370 051	57 149 944	37 005 136	94 155 081	1 129 860 967	83 693 405
29.Tlaxcala	577 568	285 430	292 132	57 087 137	29 213 212	80 300 349	1 035 604 192	76 711 422
Golfo	5 348 046	2 856 067	2 491 979	571 213 396	249 197 912	820 411 309	9 844 935 702	729 254 496
27.Tabasco	1 254 179	726 402	527 777	145 280 430	52 777 656	198 058 087	2 376 697 039	176 051 633
30.Veracruz	4 099 186	2 133 313	1 965 873	426 662 643	196 587 293	623 249 936	7 478 999 229	553 999 943
Noreste	1 944 540	636 076	1 312 264	127 215 155	131 226 444	258 441 599	3 101 299 193	229 725 866
19.Nuevo León	1 221 057	305 264	915 793	61 052 870	91 579 305	152 632 174	1 831 586 092	135 673 044
28.Tamaulipas	723 483	330 376	393 106	66 075 300	39 310 621	105 385 921	1 264 631 049	93 676 374

traposición con el PGIMM), que como determinación estricta de costos del PGIMM. En cualquier caso, la definición de una nueva política social es urgente: lo exigen los más de 28 millones de mexicanos que viven en condiciones de pobreza extrema.

Continuación del cuadro 3

Cuadro 3. Número de pobres por estado y recursos necesarios para el Programa General de Ingreso Mínimo Mexicano

	Abajo1 sms	Abajo 1/2(A)	Entre 1/2 y 1	(A)*200	(B)*100	Mensual \$	Annual \$	Annual us \$
Noreste	2 468 184	727 302	1 740 882	145 460 357	174 088 193	319 548 549	3 834 582 593	284 043 155
2.California	189 419	10 642	178 778	2 128 308	17 877 785	20 006 092	240 073 108	17 783 193
3.California Sur	71 077	21 618	49 459	4 323 549	4 945 878	9 269 427	111 233 124	8 239 491
18.Nayarit	318 427	107 903	210 524	21 580 607	21 052 410	42 633 017	511 596 200	37 896 015
25.Sinaloa	906 785	235 415	671 370	47 083 065	67 136 962	114 220 027	1 370 640 323	101 528 913
26.Sonora	982 316	351 664	630 651	70 332 869	63 065 139	133 398 008	1 600 776 090	118 576 007
Norte	5 255 688	2 110 238	3 145 450	422 047 699	314 544 983	736 592 682	8 839 112 189	654 749 051
5.Coahuila	1 099 952	305 419	794 533	61 083 847	79 453 264	140 537 111	1 686 445 332	124 921 876
8.Chihuahua	967 794	216 969	750 825	43 393 707	75 082 532	118 476 239	1 421 714 871	105 312 213
10.Durango	690 514	240 754	449 760	48 150 784	44 976 007	93 126 792	1 117 521 500	82 779 370
24.San Luis Potosí	1 481 980	768 272	713 708	153 654 469	71 370 755	225 025 223	2 700 302 677	200 022 421
32.Zacatecas	1 010 551	573 189	437 362	114 637 763	43 736 208	158 373 972	1 900 487 659	140 776 864

Continuación del cuadro 3

Cuadro 3. Número de pobres por estado y recursos necesarios para el Programa General de Ingreso Mínimo Mexicano

	Abajo1 sms	Abajo 1/2(A)	Entre 1/2 y 1	(A)*200	(B)*100	Mensual \$	Annual \$	Annual us \$
Occidente	8 909 704	3 758 275	5 151 429	751 655 064	515 142 910	1 266 797 973	15 201 575 682	1 126 042 643
1.Aguascalientes	413 857	130 692	283 165	26 138 307	28 316 499	54 454 807	653 457 679	48 404 273
6.Colima	129 111	42 760	86 351	8 552 021	8 635 050	17 187 071	206 244 854	15 277 397
11.Guaneajuato	2 987 143	1 339 748	1 647 394	267 949 664	164 739 423	423 689 086	5 192 269 035	384 612 521
14.Jalisco	2 972 338	1 001 143	1 971 195	200 228 621	197 119 481	397 348 102	4 768 177 220	353 198 313
16.Michoacán	2 403 842	1 241 624	1 162 218	248 324 850	116 221 805	364 546 655	4 374 559 861	324 041 471
Península de Yucatán	1 659 097	985 456	673 640	197 091 257	67 364 027	264 455 283	3 173 463 402	235 071 363
4.Campeche	402 848	214 033	188 033	42 806 635	18 881 476	61 688 111	740 257 329	54 833 876
23.Quintana Roo	250 458	95 141	155 316	19 028 281	15 531 631	34 559 913	414 718 953	30 719 922
31.Yucatán	1 006 634	677 514	329 120	135 502 729	32 912 041	168 414 771	2 020 977 240	149 702 018
Sudeste	7 374 805	5 094 626	2 280 179	1 018 925 225	228 017 911	1 246 943 136	14 963 317 634	1 108 393 899
7.Chiapas	3 203 039	2 268 059	934 981	453 611 750	93 498 074	547 109 824	6 565 317 889	486 319 844
12.Guerrero	1 920 747	1 229 166	691 581	245 833 239	69 158 098	314 991 336	3 779 896 036	279 992 299
20.Oaxaca	2 435 288	1 730 076	705 212	346 015 203	70 521 194	416 536 396	4 998 436 757	370 254 575

Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (versión tradicional) para la propuesta de ISRN modificada.

- Anspach, M. R. (2006), "L'archipel du welfare Américain", en *La Revue du M.A.U.S.S.*, París, La Découverte, núm.7, 1er semestre.
- Aznar, G. (2006), "Pour un revenu de vagabondage", en *La Revue du M.A.U.S.S.*, París, La Découverte, núm. 7, pp. 291-296, 1er semestre.
- Caillé, A. (2007), "Vers un revenu minimum inconditionnel?", en *La Revue du M.A.U.S.S.*, París, La Découverte, núm. 7, 1er semestre.
- Castel, R. (2006), "Vers un revenu minimum inconditionnel?", en *La Revue du M.A.U.S.S.*, París, La Découverte, núm. 27, pp. 174-187, 1er semestre.
- Euzéby, C. (1991), *Le revenu minimum garanti*, París, La Découverte (Collection Repères).
- _____. (2006), "Vers un revenu minimum inconditionnel?", en *La Revue du M.A.U.S.S.*, París, La Découverte, núm. 7, 1er semestre.
- Friedman, M. (1972), *Capitalism and freedom*, Chicago, University of Chicago Press.
- Harribey, J. (2008), "Théorie de la justice, revenu et citoyenneté", en *La Revue du M.A.U.S.S.*, París, La Découverte, núm. 7, pp. 188-198, 1er semestre.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010*, México, INEGI.
- Lipietz, A. (1996), *La société en sablier*, París, Ed. La Découverte.
- Mead, J. (1992), *New politics of poverty. The nonworking poor in America*, Nueva York, Basic Book.
- Parijs, P. van. (2008), *Sauver la solidarité*, París, Cerf (Collection Humanités).
- Paugam, S. (2005), *La pauvreté en France*, París.