



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Gaceta Parlamentaria

Año XIX

Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 14 de abril de 2016

Número 4508-IX

CONTENIDO

Iniciativas

Que reforma los artículos 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por las diputadas Araceli Damián González y Norma Xóchitl Hernández Colín, del Grupo Parlamentario de Morena

Anexo IX

Jueves 14 de abril

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 4° Y SE REFORMA EL 73, FRACCIÓN XXIX-D DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA CREAR EL DERECHO AL INGRESO CIUDADANO UNIVERSAL

Las suscritas, diputadas **ARACELI DAMIÁN GONZÁLEZ** y **NORMA XÓCHITL HERNÁNDEZ COLÍN**, integrantes del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta Asamblea la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 4° Y SE REFORMA EL 73, FRACCIÓN XXIX-D DE LA LEY FUNDAMENTAL**, para crear el Derecho al Ingreso Ciudadano Universal, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La situación crítica a la que se enfrentan quienes no pueden obtener un empleo formal, seguro y estable, así como las tendencias de largo plazo que han elevado el porcentaje de la población dedicada al empleo informal, además de la falta de dinamismo económico del país y el aumento alarmante de la pobreza, sugieren que la política económica y social que se aplica actualmente es insuficiente para resolver los problemas de desempleo, subempleo, pobreza, marginación y lento crecimiento de la economía.

Es por ello necesario proponer una nueva política social basada en los principios de la justicia social y la dignidad humana, que a través de la redistribución del ingreso reconozca y desarrolle el derecho específico que tiene toda persona a un nivel de vida adecuado para su bienestar. La propuesta de incorporar en nuestra

legislación el derecho al Ingreso Ciudadano Universal no sólo busca garantizar - a través de un mecanismo institucional- al conjunto de la ciudadanía la existencia material básica, también pretende lograr estabilidad macroeconómica, garantizando el consumo, sosteniendo la demanda aún en tiempos de crisis. El Ingreso Ciudadano, asimismo, contribuirá a evitar la ampliación de las brechas de desigualdad económica y social, y permitirá el acceso a los mercados de trabajo, puesto que el Ingreso Ciudadano será motor para promover la inversión productiva, mediante el desarrollo de las competencias de los individuos y la capacidad productiva de las personas. Finalmente el Ingreso Ciudadano estimulará los mercados de bienes y servicios de producción local.

1. La crisis económica y social y la propuesta del Ingreso Ciudadano Universal

Han pasado tres décadas de ajuste estructural neoliberal que han significado un retroceso sistemático en las instituciones, incompletas por cierto, pero al fin y al cabo instituciones de bienestar social. Tres décadas en donde progresivamente se ha abandonado la aspiración a la justicia e igualdad social, como el gran objetivo de la política social, y se reemplazó por la del combate a la pobreza. En este proceso se dejó de hablar de la redistribución del ingreso y se construyó un nuevo discurso oficial de alivio a la pobreza extrema. Tres décadas en donde ni la extrema riqueza ni la profunda desigualdad fueron vistas como problemas sociales, sino sólo como consecuencia natural de la nueva inserción de México en el mercado mundial.¹ Tres décadas después donde encontramos que el modelo ha fracasado por partida

¹ Yanes, P. (2007). El Ingreso Ciudadano: aire fresco para un nuevo rumbo de las políticas sociales. En P. Yanes, *El derecho a la existencia y libertad real para todos* (págs. 159-169). México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México - Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF. pp. 159-160

doble: nuestro país no sólo tiene bajísimas tasas de crecimiento económico, sino que ese poco crecimiento es además excluyente.²

Pero el problema no es exclusivo de nuestro país. Estamos frente a una crisis global, originada en el centro mismo de las potencias capitalistas y que revela las contradicciones profundas y la inviabilidad de un régimen de acumulación basado en la desvalorización de la fuerza de trabajo, la precarización laboral, la concentración inmensa de la riqueza, la mercantilización de la naturaleza y de todas las relaciones sociales. No se trata de problemas coyunturales, sino de la emergencia de problemas estructurales del modo de organización de las sociedades contemporáneas que hace tiempo vienen manifestándose y que previsiblemente continuarán por largo tiempo, aún con cortos periodos de recuperación del crecimiento económico.³

Esta aguda contradicción ha sido percibida al interior del sistema, sobresaliendo la contribución realizada por el economista Robert Theobald,⁴ uno de los precursores de la discusión del *ingreso ciudadano*. De acuerdo con el autor, el permanente influjo de la transformación tecnológica impedirá dar empleo a todos los que lo solicitan, lo que llevará a la necesidad de encarar algunas transformaciones fundamentales del actual sistema socioeconómico que funciona satisfactoriamente sólo cuando la abrumadora mayoría de los que buscan empleo pueden hallarlo. De esta manera, un sueldo asegurado conseguiría la garantía absoluta a la subsistencia abundante como el método más apropiado para impedir nuevos deterioros de la justicia social y la libertad individual.⁵ A lo que Fromm añade, que por primera vez podría liberar al individuo de la amenaza del hambre, lo haría auténticamente libre e independiente de las amenazas de carácter económico:

² Esquivel Hernández, G. (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. Ciudad de México: Oxfam México. p. 27.

³ Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010). El Ingreso Ciudadano - Renta Básica ante la crisis económica y los derechos social-laborales. México: *Mundo Siglo XXI*, 35-39. p. 36

⁴ Robert Theobald compiló el libro *El Sueldo Asegurado*, editado por Paidós, Buenos Aires (1968).

⁵ Boltvinik, J. (2010). Ingreso ciudadano universal y economía moral. Una propuesta para México. En E. Valencia, *Perspectivas del universalismo en México* (págs. 179-194). Guadalajara: ITESO/Universidad de Guadalajara/Konrad Adenauer Stiftung. p. 179-180.

las personas aprenderían a no temer, puesto que ya no necesitarían tener miedo al hambre.⁶

Asegurar una renta básica no sólo daría a la libertad el carácter de una realidad antes que de un lema, sino que también afirmaría un principio profundamente arraigado en la tradición humanista de Occidente: ¡El derecho de vivir del hombre es absoluto! Este derecho de vivir, de tener alimentos, abrigo, atención médica, educación, etcétera, es un derecho humano intrínseco que no puede ser limitado por ninguna condición, y ni siquiera por la idea de que el individuo debe ser socialmente útil.⁷

Bajo esta perspectiva, a continuación se abordarán los elementos que caracterizan la crisis económica y social por la que atravesamos -la precarización laboral y la pérdida del valor adquisitivo del salario, la falta de dinamismo económico del país y la pobreza rampante -, la insuficiencia de la política social para hacerle frente a la crisis, y la propuesta de incluir el Ingreso Ciudadano Universal como elemento central de la política social para confrontarla.

1.1 Automatización del trabajo y reducción de las fuentes de empleo

Abraham Maslow, autor de la teoría de la jerarquía de necesidades, señala que la experiencia puede revalorar las necesidades más prepotentes (las fisiológicas): “Un hombre que ha renunciado a su trabajo por conservar el respeto a sí mismo, y que pasa hambre por seis meses, puede estar dispuesto a volver a su trabajo aun al precio de perder su auto-respeto”. En las actuales circunstancias esto incluye verse obligado a participar en actividades delictivas. A pesar del carácter monótono del trabajo y de las humillaciones que le imponen, el asalariado no puede renunciar a su trabajo porque está dominado por el *látigo del hambre*. La maldición que Jehová impone a los seres humanos expulsados del paraíso: “ganarás el pan con el sudor

⁶ Fromm, E. (1984). Los aspectos psicológicos del sueldo asegurado, en E. Fromm, *Sobre la desobediencia y otros ensayos*, Buenos Aires – Barcelona: Paidós Estudio. pp. 129-143.

⁷ Op. cit.

de tu frente” simboliza el mundo de la escasez en el que siempre ha vivido el ser humano.⁸

Las condiciones para superar esta maldición están dadas desde hace casi medio siglo. En *La civilización en la encrucijada* (1972), Radovan Richta afirmó que la automatización elimina completamente las actividades del hombre en la producción directa y la traslada a las etapas preproductivas: a la preparación tecnológica, la investigación, la ciencia, la preparación del hombre. De ese modo, la automatización hace posible eliminar el arduo trabajo físico, la gran esperanza de superar la alienación y recuperar el carácter creativo de la actividad humana, que movilice todas sus fuerzas a la expansión de sus capacidades; la superación del trabajo, donde la necesidad externa cede su lugar a la necesidad interna del hombre, dando lugar a la desaparición de la contradicción abstracta del trabajo y el placer, entre el trabajo y el tiempo libre, donde la actividad humana se confunde con la vida.⁹

Pero esta esperanza parece no alcanzarse en el capitalismo. El sistema salarial se comprime al extremo con la automatización total porque los robots no perciben salarios ni necesitan consumir. El desempleo se generaliza y, como consecuencia, no hay suficientes compradores a quien vender los bienes producidos. El desarrollo de las fuerzas productivas compatible con el capitalismo, parece llegar a su fin: la realidad ha echado abajo el mito de que el crecimiento económico permanente genera empleo de calidad y garantiza la integración económica y social de toda la ciudadanía.

En México, en la era neoliberal, las condiciones del empleo se han deteriorado, la flexibilidad laboral ha alcanzado niveles nunca antes vistos y, por tanto, los hogares se enfrentan a una mayor vulnerabilidad ante las crisis económicas, situación que la crisis ha tendido a profundizar.¹⁰ El problema del desempleo, que es uno de los más graves al involucrar la subsistencia de los seres humanos, en países como el nuestro, adquiere dimensiones inusitadas al no existir

⁸ Boltvinik, J. (2010), op. cit p. 179.

⁹ Op. cit.

¹⁰ Damián, A. (2012). Crisis, empleo y pobreza. En E. De la Garza Toledo, *La situación del trabajo en México, 1012 el trabajo en la crisis* (págs. 41-63). México D.F.: Plaza y Valdés. p. 44.

la menor protección para quienes pierden sus empleos. Frente a la situación actual no se puede condenar a las personas a no comer¹¹ o a tener una sobrevivencia de miseria.

Al problema de la precarización del empleo, se le suma la pérdida del valor adquisitivo del salario. En las últimas tres décadas, la política de aumento al salario mínimo en México ha actuado como parte de una estrategia de contención inflacionaria. La estrategia ha surtido efecto: con más de tres décadas con esta política el poder adquisitivo del salario mínimo ha disminuido drásticamente. El nivel actual de dicho salario en México se encuentra por debajo de la línea de bienestar o de pobreza, es por ello que un mexicano que trabaja una jornada completa y que percibe el salario mínimo sigue siendo pobre. Si con ese ingreso ha de mantener a un miembro más de su familia se les considera a ambos pobres extremos.¹² Lo anterior es contrario al principio constitucional que establece que: “Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”.¹³

Todas las estimaciones en la materia registran una caída permanente de los ingresos reales de la población.¹⁴ De acuerdo con estudios de la UNAM,¹⁵ de 1987 a la fecha, los salarios mínimos perdieron del 79% de su valor adquisitivo. Además tenemos actualmente un déficit de empleo de 34 millones de plazas, mientras que el 60% de la población ocupada labora en la economía informal, sin seguridad social, horarios establecidos ni garantía en sus ingresos. Adicionalmente, ocho millones de personas no encuentran trabajo; en su mayoría, jóvenes con estudios universitarios. El contexto actual nos confirma que el trabajo asalariado por su

¹¹ Del Val Blanco, E. (2010). Ingreso Ciudadano Universal. *Revista de la Universidad de México*, 24-27. p. 25.

¹² Esquivel Hernández, G. (2015), op. cit. p. 29.

¹³ Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, literal A numeral VI, párrafo segundo.

¹⁴ Conde Montijo, O. (2007). El Ingreso Ciudadano Universal: una alternativa para México. En O. Yanes, *El derecho a la existencia y libertad real para todos* (págs. 195-217). México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México - Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF. p. 200.

¹⁵ Ornelas, Gilberto Carlos. “Informe CONEVAL. Fracaso de la política social”. *La Jornada Aguascalientes*, 27 de julio de 2015. <http://www.lja.mx/2015/07/esfera-publica-informe-coneval-politica-social-pobreza/>

insuficiencia, precarización y dismantelamiento de las negociaciones colectivas no puede continuar siendo el criterio ordenador del sistema económico y social, el principal mecanismo de inclusión y pertenencia social, ni puede asegurar ser la única fuente de ingresos ni de acceso a los derechos sociales y al bienestar social.¹⁶

1.2 Falta de dinamismo económico del país

El periodo comprendido entre 1960 y 1980 constituye la última etapa del “milagro económico” mexicano, iniciado en el segundo lustro de los años treinta. Entre 1960 y 1970 el Producto Interno Bruto (PIB) creció 6.5% anual, siendo la electricidad, las manufacturas y la construcción los sectores más dinámicos, con tasas superiores a 8%. De 1970 a 1980 el crecimiento subió ligeramente, a 6.6%, siendo las ramas de transporte, electricidad, minería, manufacturas y construcción las que alcanzaron magnitudes superiores.¹⁷

Hace treinta años, y como consecuencia de la crisis de la deuda, el gobierno abandonó la agenda de desarrollo bajo el argumento de restablecer la estabilidad macroeconómica. Para ello se impulsaron reformas estructurales que promovieron las exportaciones no petroleras y la inversión privada como motores de expansión económica. Se realizó una radical apertura externa mediante tratados comerciales y se inició el retiro del Estado de la esfera económica. A partir de la implementación de las reformas de ajuste neoliberal, el país se ha caracterizado por la falta de dinamismo económico, la volatilidad financiera elevada y una casi permanente recesión provocada por la búsqueda a ultranza de los equilibrios fiscales y la implementación de políticas pro-cíclicas. En efecto los años ochenta se denominan la “década perdida”, pues en 1982 estalló una profunda recesión económica que se extendió hasta 1988, periodo en que el PIB decreció -0.01% anual. Los sectores más afectados fueron la construcción, el comercio y la minería, que constituyen

¹⁶ Medina Ortiz, M. (2012). El ingreso ciudadano universal: una propuesta dentro de una agenda progresista y de izquierda. En *Los grandes problemas nacionales*. Coordinado por el Instituto Nacional de Investigación, Formación Política y Capacitación en Políticas Públicas y Gobierno A.C, julio 2012.

¹⁷ Garza, G. (2004). Macroeconomía del sector servicios en la Ciudad de México, 1960-1998. *Estudios Demográficos y Urbanos*, Núm. 55, enero-abril 2004. 7-75. p. 8

verdaderos termómetros de la actividad económica. Entre 1988 y 1994 se logró una relativa recuperación al aumentar el PIB 3.9% anual, pero los desequilibrios en la balanza de pagos y la crisis de la deuda pública desembocaron en el crac de 1995, cuando el PIB llegó a -6.2% y la rama de la construcción se derrumbó -23.5%, el comercio -15.5%, y el transporte y las manufacturas -4.9%. Finalmente, entre 1994 y 1998 se logró una recuperación moderada y el PIB creció 2.5% (5.6% de 1995 a 1998, debido a la gran caída de 1995). Las manufacturas y el transporte fueron las ramas más dinámicas, ambas ligadas a la gran expansión de la industria maquiladora que ocasionó la entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC-AN).¹⁸

El cambio estructural hizo de México un notable exportador de manufacturas en el mundo, pero con poco valor agregado localmente y con alta dependencia de insumos externos, lo que da insuficiente impulso al PIB. En efecto el alza del PIB en el país es de las más bajas en América Latina para los años comprendidos entre 2000 y 2014. Debido a la pérdida de impulso en el crecimiento y las crisis frecuentes, se estima que el crecimiento del PIB de 2015 a 2016 será menor de 3%, lo que es insuficiente para crear los empleos requeridos. Lo anterior aunado a la aguda concentración del ingreso, inversión pública baja, apreciación cambiaria y restricción crediticia. Tenemos así una economía poco dinámica, muy alejada de insertarse en una senda sostenida de crecimiento más elevado, más igualitario y con reducción de la pobreza.¹⁹

1.3 Pobreza y política social focalizada fallida

La pobreza es la manifestación más contundente de violación de derechos socioeconómicos y culturales.²⁰ Es un fenómeno mundial que no sólo existe en los

¹⁸ Op. cit.

¹⁹ Moreno-Brid, J. (2015) Cambio estructural y crecimiento económico en México: tres décadas de éxito externo y fracaso interno, Documento Conferencia "8o Diálogo por un México Social: el desarrollo ahora", PUED, UNAM, 21-22 octubre 2015. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/283083196_Cambio_estructural_y_crecimiento_economico_en_Mexico_tres_decadas_de_exito_externo_y_fracaso_interno

²⁰ Damián, A. (2010). Pobreza, bienestar y derechos socioeconómicos. En Villarespe, Verónica (ed.) *Concepciones contemporáneas de la Pobreza*. México: UNAM. Pp. 75-91.

países menos desarrollados, sino que es parte inherente a la forma en que funciona el sistema capitalista, siendo su causa principal la desigual distribución del ingreso. En ese sentido, la pobreza de grandes masas de la población va a seguir existiendo a menos que se tomen medidas contundentes para hacerle frente y erradicarla.²¹ Pero la pobreza no sólo implica privación y carencia material. Es también dependencia del arbitrio y la codicia de otros, quiebra de la autoestima, aislamiento y encapsulación social de quien la padece.²²

Esas grandes desproporciones en la riqueza, esas inmensas bolsas de pobreza, el hambre conviviendo geográficamente con la más insultante opulencia, todo ello provoca falta de libertad para la inmensa mayoría. Igualdad y libertad no son dos variables a elegir, si más de una menos de otra y viceversa. Las grandes desigualdades crean un problema profundo de libertad para la gran mayoría. El que no tiene la existencia material garantizada debe pedir permiso a otro para poder vivir. ¿Qué libertad tiene el trabajador que no sabe si el mes próximo, quizás la semana próxima, seguirá teniendo aquel puesto de trabajo que le proporciona el sustento diario? ¿Qué libertad tiene la mujer materialmente dependiente del marido o la pareja, que la maltrata, la domina y, a veces, llega a asesinarla? ¿Qué libertad tiene el desempleado que vive marcado con el estigma de la caridad, si vive en un país pobre y tiene algo de suerte? No son libres como no lo es aquella persona que no tiene el derecho a la existencia material garantizada y tiene que pedir permiso a otros para vivir.²³

En México, la pobreza por ingreso medida incluso en los términos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) alcanza a más de la mitad de la población del país, y lejos de disminuir ha ido en aumento.²⁴ Pese a

²¹ Huerta Quintanilla, R. (2012). Pobreza, distribución de ingreso y renta básica. *Economía UNAM*, 68-81. p. 68.

²² Bertomeu, M. J. (2007). Una justificación normativa del Ingreso Ciudadano. En P. Yanes, *El derecho a la existencia y libertad real para todos* (págs. 145-156). México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México - Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF. p. 151

²³ Bertomeu, M. J., & Raventós, D. (2013). El derecho de existencia y la Renta Básica de Ciudadanía: una justificación republicana. *Sin Permiso*. Disponible en línea en: <http://www.sinpermiso.info/textos/el-derecho-de-existencia-y-la-renta-bsica-de-ciudadana-una-justificacin-republicana>

²⁴ De acuerdo con la última medición realizada por el CONEVAL, la población con ingreso inferior a la línea de bienestar pasó de 51.6 (en 2012) a 53.2% (en 2014) de los mexicanos. De igual manera, las personas con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo representan el 20.6% de la

presupuestos millonarios para combatir la pobreza, los resultados de las políticas y programas son insuficientes. Nos encontramos entre las naciones de mayores niveles de pobreza y desigualdad. Las políticas convencionales de “desarrollo social” y “superación de la pobreza” han sido incapaces de revertir las enormes disparidades de distribución del ingreso entre familias, estratos sociales y regiones.²⁵

Las políticas de transferencias monetarias focalizadas exigen condicionalidades cuyo cumplimiento es penalizado con la pérdida del beneficio y representan un gasto mínimo²⁶ en un sistema fiscal profundamente regresivo.²⁷ La efectividad de estos programas asistenciales ha sido puesta en duda, ya que aun cuando puedan generar impactos coyunturales positivos sobre los ingresos de las familias pobres, no tienen capacidad para subsanar las carencias y necesidades de los grupos más vulnerables de manera permanente, entre otras causas por la constante oscilación de los ingresos.²⁸ Lo que hacen es seleccionar beneficiarios alimentado una costosa burocracia dedicada a clasificar (discriminar) a los

población. Las cifras pueden consultarse en http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

²⁵ Del Val Blanco, E. (2010), op. cit. p. 26.

²⁶ México tiene el gasto social más bajo dentro de la OCDE: el 7.4% del PIB, lo cual representa alrededor de un tercio del promedio de la OCDE que es 21.9%. Ver en: *Organization for Economic Co-operation and Development* (2014). Chapter 5. Public Social Spending. En, *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators*, OECD Publishing.

²⁷ Algunos estudios muestran que por ejemplo para el caso del IVA en México (que representa el segundo impuesto con mayor porcentaje de recaudación detrás del ISR), existe una fuerte regresividad, toda vez que el 10% más pobre de la población paga aproximadamente el 11.4% de su ingreso total, mientras que el decil con el mayor ingreso paga tan sólo el 6.5% del mismo. Por su parte, si se incluye la proporción de productos exentos del impuesto más los que efectivamente pagan IVA, con respecto al ingreso total por deciles resulta que el 10% más rico de la población paga aproximadamente lo mismo que el 10% más pobre (5.6% y 5.3% respectivamente). El mismo estudio señala que para el caso del ISR es muy difícil hacer un cálculo similar al anterior debido a que el sistema fiscal mexicano contiene demasiados tratamientos especiales y exenciones. Hernández et al., (2000) *Los impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo?* Centro de Investigación y Docencia Económicas

²⁸ En efecto, recientes estudios han demostrado que no existe evidencia suficiente para afirmar que la condicionalidad de las transferencias monetarias tenga un impacto positivo en su uso. En algunos casos han resultado ser menos eficaces que los programas incondicionales y hasta han llegado a causar daño. La experiencia internacional indica que los programas focalizados y con condicionales son más onerosos, complejos de implementar, tienen mayor probabilidad de fallar, representan pocos o nulos incentivos y potencialmente pueden causar mayor daño. En las sociedades progresistas donde la atención se proporciona a todas las familias, la seguridad de ingresos les da la posibilidad de hacer lo que es mejor para los suyos. Kidd, S., (2016) « To condition or not to condition: What is the evidence? » En: *Pathway's Perspectives on social policy in international development*. Issue No. 20. March. 2016.

potenciales beneficiarios que “merecen” o no su asistencia y a evaluar permanentemente su nivel y condiciones de vida, hasta entrometerse en la propia vida privada. Tampoco impiden que las personas recaigan en situaciones de pobreza e indigencia o que se formen nuevos contingentes de pobres. A esto se suma la constante degradación para la dignidad y la autonomía de las personas que representa la necesidad de estar probando permanentemente su situación de necesidad para que los burócratas de turno los califiquen como merecedores de asistencia. Estos programas generan típicas situaciones de “trampa de pobreza” porque no buscan que las personas superen el problema sino simplemente administrarlo y tener bajo control político a la población necesitada.²⁹

Cabe destacar que en México se sigue privilegiando la focalización a pesar de que se ha demostrado que la eliminación, o “redireccionamiento” de beneficios los programas universales mediante técnicas de focalización no es tan eficiente como suele argumentarse, si se toman en cuenta para el cálculo de la eficacia de los programas, los daños causados por el denominado error de exclusión, es decir, no llegar a los pobres, al tratar de evitar que los no pobres sean incluidos en los programas. Este tema ha sido brillantemente demostrado por Andrea Cornia y Frances Stewart (2002), quienes realizaron una evaluación de programas focalizados en ocho países, incluido México y muestran cómo la desnutrición y los retrasos en el crecimiento en edad temprana de la población “dejada a un lado” por la focalización afectan la productividad laboral en la adultez. De acuerdo con Cornia y Stewart el costo de este error de exclusión, que no es incorporado en los estudios costo-beneficio, es aún más grave que el de incluir a toda la población mediante la universalización, en términos no sólo sociales sino económicos, dados los elevados costos de bienestar (enfermedad, dependencia económica, etc.) y eficiencia productiva futura (debida a la baja productividad y constante enfermedad de quienes se quedan fuera de los programas).³⁰

²⁹ Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. p. 38.

³⁰ Cornia, Andrea y Frances Stewart (2002) “Subsidios alimentarios: dos errores de focalización”, *Comercio Exterior*, Vol. 53, núm. 6, junio, pp.563-573.

Los beneficios universales son a la larga más justos que los programas focalizados. Veamos lo que al respecto dice Frances Stewart (1998: 56-57), destacada economista de la Universidad de Oxford: “Los programas universales bien diseñados son preferibles comparados con los subsidios focalizados, desde el punto de vista de llevar recursos a los necesitados de manera sostenida, aun cuando una parte significativa de los beneficios de los subsidios generales llegan a quienes están por encima de la línea de la pobreza, sin excepción son más progresivos que la distribución original del ingreso y otorgan beneficios reales a los pobres. Además, *los beneficios recibidos por quienes no los merecen pueden ser recuperados fácilmente mediante una tributación progresiva adicional.*” Esto se podría lograr con tasas del IVA (Impuesto al Valor Agregado) más altas para los bienes de lujo, algo similar a lo aprobado por el Congreso de la Unión a finales del 2001. De esta manera, aunque los no pobres, e incluso los ricos reciban un beneficio, el fisco lo puede recuperar con las tasas altas por sus consumos suntuarios, o mayores impuestos a los sectores de la parte alta del ingreso. Lo que importa es el balance de la recaudación tributaria en su conjunto.

De esta forma, las nuevas políticas sociales tienen que partir de dos grandes principios: su carácter garantista y su carácter redistributivo. Ya no políticas de oportunidades, sino de derechos, de garantías sociales. Ya no sólo políticas asistenciales, paliativas o compensatorias, sino redistributivas.³¹ Cada vez es más imprescindible que el acceso a los derechos sociales deje de operar por estatus diferenciados para transformarse en derechos de ciudadanía, en derechos de las personas por el mero hecho de existir. Esto es, que dejen de ser derechos intermediados, segmentados, condicionados y recortados, por la volátil, transitoria y desigual posición de cada persona en el cada vez más precario mercado laboral. El derecho a la vida digna es la síntesis de los derechos políticos, económicos y sociales, igual que las libertades de trabajo, tránsito, opinión y no discriminación, y el acceso a los recursos, es el derecho a no ser pobres.³²

³¹ Yanes, P. (2007), op. cit. p. 162.

³² Boltvinik, J., & Damián, A. (2003). Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México. *Papeles de población, Nueva época*, 101-136.

2. El Ingreso Ciudadano Universal como elemento central de la política social

Académicos de diversos países y en distintos escenarios han señalado que la desigual distribución del ingreso (como principal causa de la pobreza), puede ser corregida mediante una política de redistribución emprendida desde el Estado, que tenga como sustento al Ingreso Ciudadano o Renta Básica. Se trata de un ingreso monetario pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad o residente, sin que medie condición alguna para su otorgamiento,³³ universal e integrado en un sistema tributario progresivo, como base para la reorganización estructural de las políticas públicas.³⁴ Al elevar el ingreso como un derecho, su otorgamiento se regiría por los principios de los derechos humanos, que al plantearse como universales, sus titulares son todas las personas, sin ningún tipo de discriminación³⁵ y en ese sentido permitiría avanzar hacia la construcción de un Estado Social de Derechos en México, insertando el Ingreso Ciudadano como un nuevo derecho social y un nuevo derecho ciudadano.

La necesidad de esta política social deriva de la incapacidad del mercado de generar los mecanismos para que todos tengamos acceso a bienes y servicios básicos; de esta manera se plantea que las políticas sociales requieren sopesarse en la construcción de autonomía de las personas, de las familias y de las comunidades: los problemas de la desigualdad no sólo son problemas de distribución de recursos, sino también problemas de distribución de poder. La desigualdad y la pobreza tienen también una raíz política, así la propuesta del Ingreso Ciudadano nos permitiría avanzar hacia una mayor autonomía y mayor inclusión social.³⁶ En este contexto, el derecho universal a un ingreso digno se concibe como un mecanismo que garantice el derecho social a la existencia

³³ Damián, A. (2012), op. cit. p. 59.

³⁴ Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. p. 37.

³⁵ Damián, A. (2010), op.cit. p. 86.

³⁶ Yanes, P. (2007), op. cit. p. 165.

autónoma; sería pues un “complemento, pero no dependiente, de la eventual vinculación al mercado laboral remunerado o de otras prestaciones sociales de las que se pueda disfrutar.”³⁷

Pero el debate sobre el Ingreso Ciudadano o Renta Básica ha trascendido la esfera académica ubicándose ahora en el plano institucional. En este sentido se han presentado iniciativas legislativas tendientes a garantizar un ingreso ciudadano de carácter universal, único, equitativo y progresivo, tanto en la Cámara de Diputados,³⁸ como en la Cámara de Senadores.³⁹ Así mismo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), ha señalado en varias oportunidades la necesidad de iniciar la discusión sobre el tema del Ingreso Ciudadano Universal o Renta Básica. En el documento “Evaluación Estratégica de Protección Social en México”, propone considerar la política del Ingreso Mínimo, para atacar la insuficiencia crónica y contingente de los activos de los ciudadanos, como uno de los pilares de un sistema de protección social efectivo e integral:

“El derecho a un ingreso mínimo es independiente de las causas de la insuficiencia de ingresos. Si estas causas son crónicas o contingentes, es importante para las políticas específicas que se apliquen, pero no para el objetivo final de estas políticas, ni para su fundamentación ética.”⁴⁰

Uno de los instrumentos que considera este informe es el de las transferencias universales, que tienen la ventaja de que no requieren aplicar criterios de identificación, no implican los desincentivos económicos de las transferencias condicionadas al ingreso, y aseguran en principio la inclusión de toda la población con insuficiencia de ingresos, independientemente de sus características. Una reasignación de los recursos públicos en forma universal aumentaría de modo

³⁷ Damián, A. (2010), op. cit. p. 86.

³⁸ Gaceta Parlamentaria, número 2291, viernes 6 de julio de 2007.

³⁹ Gaceta del Senado, LXII / 3SPO-129/54140, jueves 23 de abril de 2015.

⁴⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). Evaluación Estratégica de Protección Social en México. Disponible en el link http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Evaluacion_Estrategica_de_Proteccion_Social_en_Mexico.pdf. p. 67

significativo su progresividad e impacto en la población con insuficiencia de recursos.⁴¹

De la misma manera, en el “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014”, el CONEVAL pidió atención especial por parte del Ejecutivo, estados y municipios en lo siguiente:

“Analizar diferentes opciones para garantizar un piso mínimo de ingreso a la población que disminuya o prevenga su vulnerabilidad. Al menos, deberían discutirse las siguientes: (...)

Renta básica ciudadana. Transferencia monetaria a toda la población como estrategia de no exclusión a la población pobre”.⁴²

También requirió atención espacial del Ejecutivo Federal y del H. Congreso de la Unión para:

“... Analizar la alternativa de otorgar una renta básica ciudadana solidaria universal como un elemento central de protección social. Este instrumento podría estar condicionado a un registro ciudadano y fiscal. El monto podría ligarse al incremento de la canasta alimentaria y sustituiría a varios programas sociales que no han demostrado tener resultados. Este instrumento sería un derecho individual, en vez de un instrumento capturado por líderes políticos.”⁴³

En varios países en el mundo se ha discutido o se está discutiendo la necesidad de reconocer el derecho a la renta básica, ingreso ciudadano o renta de ciudadanía, señalamos aquí los más importantes.

El Estado de Alaska fue la experiencia pionera en el mundo. En 1976 se instituyó un fondo (el *Alaska Permanent Fund*) con 50% de los impuestos de la explotación del petróleo y de las riquezas nacionales de Alaska.⁴⁴ Estos fondos se

⁴¹ *Ibíd.* p. 102

⁴² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014. Disponible en el link http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf. p. 198

⁴³ *Ibíd.* P. 200.

⁴⁴ Suplicy, Eduardo (2007). *Perspectivas del Movimiento Internacional por el Ingreso Ciudadano*. Pp. 229 – 243. En Yanes, Pablo. *El derecho a la existencia y libertad real para todos*. México,

redistribuyen anualmente para toda la población a través de una renta básica que se otorga a cada persona que tenga viviendo como mínimo seis meses en el Estado. Su valor corresponde a una parte del rendimiento medio del fondo durante los últimos cinco años (por ejemplo para 2014 tuvo un valor de 1,884.00 dólares, llegando a un máximo en 2008 de 2,069 dólares per cápita).⁴⁵

En América Latina, Brasil promulgó la Ley No. 10 835, por iniciativa del Senador Eduardo Suplicy, que crea el Ingreso Básico Ciudadano para todos los brasileños y residentes legales de más de cinco años en el país. La Ley entró en vigor a partir del 2005 de manera gradual en cooperación con los gobiernos estatales y federal. En los casos de Ciudad de México y Bolivia se constituyó una pensión universal para adultos mayores o renta de dignidad; en Argentina, la presidencia de Cristina Fernández universalizó las asignaciones familiares por hijo; y en Uruguay se reformularon los programas sociales para atender tanto a adultos mayores como a niños y adolescentes.⁴⁶

En el 2013, la Comisión Europea aprobó el recogimiento de firmas de una iniciativa de ciudadanos europeos para el reconocimiento de una renta básica universal. En 2014 se presentó en España una Iniciativa Legislativa Popular por la Renta Básica y se creó la Plataforma por la Renta Básica y la Coordinadora por la Renta Básica. En Alemania comenzó a discutirse desde el ámbito académico, empresarial y organizaciones no gubernamentales la idea de la renta básica universal, para erradicar la pobreza absoluta y promover los ideales de justicia social y libertad.

Por su parte Finlandia ultima los preparativos para la primera renta básica universal de 800 euros de la que gozarán todos sus ciudadanos. La Seguridad

Universidad Autónoma de la Ciudad de México – Secretaría de Desarrollo Social del gobierno del DF-ICU, 2007.

⁴⁵ Alaska Permanent Fund. (2015, 2) de febrero. *Wikipedia, la enciclopedia libre*. Extraída el 1/XII/2015 desde https://es.wikipedia.org/wiki/Alaska_Permanent_Fund

⁴⁶ Parlamento Latinoamericano. (2012, octubre 25 y 26). "Proyecto de Ley Marco de Renta Básica. Extraído el 2/XII/2015 desde <http://www.senado.gov.ar:88/12042.pdf> y Palomo, V. (2015, noviembre 3). "Renta Básica: España Vs. Finlandia". Extraída el 2/XII/2015 desde <http://www.dirigentesdigital.com/articulo/economia-y-empresas/228084/espana/finlandia.html>

⁴⁶ Muñoz, M (2015, noviembre 3). "Finlandia, laboratorio de pruebas de la renta básica universal". Extraída el 2/XII/2015 desde <http://www.gaceta.es/noticias/descabellada-idea-pablo-iglesias-implantacion-finlandia-03112015-1844>

Social finesa ya está desarrollando una prueba piloto por la que todos los ciudadanos cobren 550 euros cada mes, además de las prestaciones que estuvieran recibiendo. Si finalmente se implanta la renta básica universal, una de las medidas que propone el partido del Gobierno (de centro-derecha), todos los ciudadanos de Finlandia recibirán 800 euros.⁴⁷ El objetivo final es reemplazar todo subsidio pagado por el Estado a través de una renta básica. Será la primera vez que esta medida sea implementada en Europa, en un país con una tasa de desempleo del 10% y tras cuatro años de recesión.⁴⁸

En Reino Unido, el Partido Verde lleva esta medida en su último programa electoral. Otras zonas europeas han comenzado a realizar ejercicios piloto para la implementación del ingreso básico. En los Países Bajos, una treintena de municipios llevarán a cabo a partir de enero de 2016, el proyecto piloto de renta básica. La ciudad de Utrech ha sido la pionera y otras como Tilburg, Wageningen y Groningen también están estudiando la renta básica para sus ciudadanos. El experimento a realizar en Utrech, una ciudad de 300 mil habitantes, tomará como base a 300 personas, todos ellos beneficiarios de prestaciones por desempleo o de bienestar.

En Suiza los ciudadanos han establecido un comité de “iniciativa popular federal para una renta básica incondicional.” Según la argumentación de sus promotores (Sigg, Werner, Straub y Müller), los suizos deberían disfrutar de una “existencia digna” y tener más oportunidades para “participar en la vida pública”.⁴⁹

⁴⁷ Palomo, V. (2015, noviembre 3). “Renta Básica: España Vs. Finlandia”. Extraída el 2/XII/2015 desde <http://www.dirigentesdigital.com/articulo/economia-y-empresas/228084/espana/finlandia.html>

⁴⁸ (2016, enero 15) “Finlandia, Países Bajos, Suiza..., la renta básica se extiende por el norte de Europa”. Extraída el 28/III/2016 desde <https://inspiracionsocial.wordpress.com/2016/01/15/finlandia-paises-bajos-suiza-la-renta-basica-se-extiende-por-el-norte-de-europa/>

⁴⁹ El texto de la iniciativa de reforma a la Constitución va como sigue:

Initiative populaire fédérale 'Pour un revenu de base inconditionnel'

La Constitution est modifiée comme suit:

Art. 110a (nouveau) Revenu de base inconditionnel

1 La Confédération veille à l'instauration d'un revenu de base inconditionnel.

2 Le revenu de base doit permettre à l'ensemble de la population de mener une existence digne et de participer à la vie publique.

3 La loi règle notamment le financement et le montant du revenu de base.

Extraído el 28/III/2016 desde <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis423t.html>

Cada adulto obtendrá unos 2,300 euros al mes y cada niño unos 602 euros. Esta asignación pretende mejorar el bienestar social del país, donde el 7% y el 8% de los ciudadanos vive por debajo del umbral de la pobreza. La iniciativa será votada a través de referéndum el próximo cinco de junio de 2016.⁵⁰

Es importante señalar que mientras en otras latitudes se experimenta con nuevas formas para enfrentar la crisis global del sistema, y en particular la crisis económica y social, en nuestro país no se ha realizado ninguna acción para contrarrestar el hecho tangible de la realidad durante tanto tiempo soterrada, más sin embargo padecida por las mayorías: un mercado incapaz de generar los mecanismos para que todos los ciudadanos tengan acceso a bienes y servicios básicos, al trabajo, ingresos, protección social, bienestar, y en general una vida digna; una concentración de los beneficios económicos y sociales del sistema en unos pocos y una gran pobreza. La política social ha fallado en enfrentar estos fenómenos porque ha estado fundamentada en los “mandamientos” mismos del sistema: la focalización de los subsidios y el gasto público mínimo, dejando a la deriva a grandes contingentes de personas necesitadas.

La pobreza, la precarización del empleo, la desprotección social, la caída permanente de los ingresos está afectando a una proporción importante de la población mexicana. La pobreza por ingreso en 2014 oscila entre 53.2% y 76.2% de la población, según datos del CONEVAL y de los que resultan al estimar la pobreza con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP).⁵¹ En lo que respecta a la pobreza multidimensional, según datos del CONEVAL en 2014 afectaba a 42.6% del total de la población, no obstante, había adicionalmente 33.3%

⁵⁰ Extraída el 28/III/2016 desde https://fr.wikipedia.org/wiki/Liste_des_initiatives_populaires_f%C3%A9d%C3%A9rales_en_Suisse

⁵¹ La diferencia en los porcentajes estriba en que la LP del CONEVAL es demasiado baja para los actuales estándares de vida. En el medio rural es más baja que el salario mínimo, que equivalía a \$2,019 pesos al mes, frente a un LP de \$1,614.7 pesos por persona (92.3 dólares americanos de 2016), en el medio urbano si bien era más alta al salario mínimo (de \$2,542.1 pesos, lo que equivale a 145.3 dólares). En cambio en el MMIP la línea de pobreza para el medio rural y urbano era de \$2,684.5 pesos y \$3,059.2 pesos, respectivamente en 2014 (que en términos de dólares corresponde aproximadamente a US\$ 153.4 y US\$ 174.8 dólares de 2014, respectivamente). Cabe mencionar además que es por todos reconocido, aún por el gobierno federal que el salario mínimo está muy por debajo de lo requerido para que un trabajador pueda mantenerse así mismo.

de población “vulnerable” por ingreso o por carencias sociales,⁵² y sólo el 20.5% cubre sus requerimientos de ingreso y de indicadores sociales. Es decir, 79.5% de la población mexicana es pobre o vulnerable (carenciada). Esta cifra es similar al porcentaje de pobres estimado con el MMIP, de 83.4% en 2014.

Estas cifras dan cuenta de la necesidad de plantear una nueva política social basada en los principios de la justicia social y la dignidad humana, requiriendo entonces la redistribución del ingreso como principal medida para enfrentar los problemas de reducción de fuentes de empleo, concentración de la riqueza, pobreza, marginación, lento crecimiento de la economía y mercantilización de las relaciones sociales. La discusión sobre el reconocimiento de un derecho universal al ingreso digno, que comenzó en el plano académico, se ha trasladado a la esfera política y social mundial como una necesidad apremiante, no sólo de promover la dignidad humana,⁵³ sino también de enfrentar las profundas contradicciones del sistema con propuestas fuera del esquema económico cuyo principal criterio ordenador es el empleo.

3. Fundamentos Jurídicos en el Sistema Internacional de Derecho

El Ingreso Ciudadano Universal permitirá la ampliación de los derechos humanos económicos, sociales y culturales -DESC, reconocidos en diversos instrumentos internacionales, principalmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y en ese marco, dar cumplimiento a los compromisos adquiridos

⁵² El método de pobreza multidimensional del CONEVAL exige que las personas para ser reconocidas como pobres cumplan la condición de tener un ingreso por debajo de la LP y al menos una carencia social. Los universos de estos dos subconjuntos son más elevados que la pobreza total reconocida por el CONEVAL.

⁵³ Recordando el análisis del concepto hecho en el Concilio Vaticano II y expresado en el discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas por Juan Pablo II el 2 de octubre de 1979 «El conjunto de los derechos del hombre corresponde a la sustancia de la dignidad del ser humano, entendido íntegramente y no reducido a una sola dimensión. Se refiere a la satisfacción de las necesidades esenciales del hombre, al ejercicio de sus libertades, a sus relaciones con otras personas. Pero se refiere también, siempre y dondequiera que sea, al hombre, a su plena dimensión humana». En González, J (1986). La Dignidad de la Persona, Civitas: Madrid, 1986, Capítulo II. p.3.

en la materia, el más reciente plasmado en la Agenda de Desarrollo Post-2015 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Teniendo en cuenta el mandato constitucional de que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, y de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad,⁵⁴ a continuación enumeraremos las declaraciones, tratados internacionales y documentos orientadores de política pública, que dan sustento a la propuesta del ICU en nuestro país.

3.1 Declaraciones de Organismos Internacionales

La Declaración Universal de los Derechos Humanos,⁵⁵ de la Organización de Naciones Unidas (ONU), aprobada en diciembre de 1948, expresa en el artículo primero que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”⁵⁶ y en su artículo 25 que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.”

⁵⁴ Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafos segundo y tercero, adicionados en la reforma constitucional del año 2011.

⁵⁵ Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

⁵⁶ Todos los derechos humanos en el mundo actual, pese a los diversos componentes políticos, filosóficos y religiosos y a las diferentes tendencias culturales, se fundamentan en su imperativo universalismo, en la dignidad humana. Pero la dignidad humana ontológicamente inherente o intrínseca a la persona humana, no es únicamente el fundamento de todos los derechos humanos. La dignidad humana es, además, el objeto de un derecho específico que ya ha sido proclamado expresamente en dos instrumentos internacionales (Pacto de San José y Declaración sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos), el derecho a la dignidad. La dignidad humana implica el necesario reconocimiento de que todos los seres humanos, iguales entre sí, son titulares, ontológicamente hablando, de una igual dignidad y que ésta dignidad se integra con todos los derechos humanos, los civiles, los políticos, los económicos, sociales y culturales; entraña no sólo la garantía negativa de que la persona no va a ser objeto de ofensas o humillaciones, sino que supone también la afirmación positiva del pleno desarrollo de la personalidad de cada individuo. Gros Espiel, H. (2003). La dignidad humana en los instrumentos internacionales sobre los Derechos Humanos. Anuario de los Derechos Humanos. Nueva Época. Vol. 4. 2003. Pp. 193-223.

La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social,⁵⁷ proclamada en 1969, establece que “el progreso y el desarrollo en lo social deben encaminarse a la continua elevación del nivel de vida tanto material como espiritual de todos los miembros de la sociedad, dentro del respeto y del cumplimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales” para ello se propone lograr varios objetivos, entre ellos el contenido en su artículo 10, inciso b, relativo a “la eliminación del hambre y la malnutrición y la garantía del derecho a una nutrición adecuada”.

Por su parte, la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición⁵⁸ la cual en sus doce artículos reconoce que todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho a no padecer hambre y malnutrición; destaca que son los gobiernos los que tienen la responsabilidad de garantizar desde la producción hasta la distribución equitativa de los alimentos para la población en general.⁵⁹

Cabe resaltar que en noviembre de 2007, en el marco del Fórum de las Culturas⁶⁰ que se celebró en la ciudad de Monterrey, se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes.⁶¹ Esta declaración realizada en el marco del segundo Fórum Universal de las Culturas, cuyo tercer punto de su primer artículo reza:⁶²

⁵⁷ Proclamada por la Asamblea General en su resolución 2542 (XXIV), de 11 de diciembre de 1969

⁵⁸ Aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación, convocada por la Asamblea General en su resolución 3180 (XXVIII) de 17 de diciembre de 1973; y que hizo suya la Asamblea General en su resolución 3348 (XXIX) de 17 de diciembre de 1974

⁵⁹ López Bárcenas, Francisco (2009). *El derecho a la alimentación en la legislación mexicana*. México: Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe. Extraída el 11/XI/2015 desde <http://www.oda-alc.org/documentos/1367960941.pdf>

⁶⁰ El Fórum Universal de las Culturas es un evento que se celebra cada tres años, cuyos objetivos son la defensa de la cultura de la paz, el desarrollo sostenible y la diversidad cultural. El primer foro se llevó a cabo en Barcelona en el año 2004, seguido por el de Monterrey (2007), Valparaíso (2010), y Nápoles (2013).

⁶¹ La Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes (DUDHE) es un instrumento programático elaborado por organizaciones de la sociedad civil internacional a fin de cristalizar los Derechos Humanos para el nuevo milenio. La Declaración está formalmente dirigida a los actores estatales y otras instituciones formales de todo el mundo, emerge de un proceso de debate que tuvo origen en el Foro Universal de las Culturas Barcelona 2004, en el diálogo denominado "Derechos Humanos, Necesidades Emergentes y Nuevos Compromisos. Tiene por objeto fortalecer la interdependencia e integridad de los derechos de hombres y mujeres, no pretende reemplazar ningún instrumento existente, al contrario, los completa y refuerza, como un imperativo ético.

⁶² Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes. Título I. Derecho a la Democracia Igualitaria. Artículo 1. Derecho a la existencia en condiciones de dignidad. “*Todos los seres humanos y las comunidades tienen derecho a vivir en condiciones de dignidad*”. Este derecho humano

*El derecho a la renta básica o ingreso ciudadano universal que asegura a toda persona, con independencia de su edad, sexo, orientación sexual, estado civil o condición laboral, el derecho a vivir en condiciones materiales de dignidad. A tal fin, se reconoce el derecho a un ingreso monetario e incondicional periódico sufragado con reformas fiscales y a cargo de los presupuestos del Estado, como derecho de ciudadanía, a cada miembro residente de la sociedad, independientemente de sus otras fuentes de renta, que sea adecuado para permitirle cubrir sus necesidades básicas.*⁶³

3.2 Tratados Internacionales

En cuanto a los tratados suscritos por México destaca el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁶⁴ que reconoció en su Preámbulo que “estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana”. Esto implica primero, que los derechos humanos económicos, sociales y culturales se desprenden, es decir resultan, tienen su fundamento, en la dignidad. Y, segundo, que esta dignidad es inherente a la persona humana.⁶⁵ Por su parte el artículo 11, párrafo primero, dispone que: “Los Estados parte reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y una mejora continua de las condiciones de existencia”. Esta disposición se complementa con la del párrafo siguiente, donde se establece que “deberán adoptarse medidas inmediatas y urgentes para garantizar el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”.

fundamental comprende los siguientes derechos... 3. El derecho a la renta básica o ingreso ciudadano universal. Instituto de Derechos Humanos de Cataluña (2009). *Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes*. Barcelona: Gráficos Massanes. Extraída el 11/XI/2015 desde http://www.world-governance.org/IMG/pdf_DUDHE.pdf

⁶³ Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. p. 39.

⁶⁴ Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, E. U. A. Fecha de adopción: 16 de diciembre de 1966. Vinculación de México: 23 de marzo de 1981, adhesión. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, general; 23 de junio de 1981, México. Publicación del decreto de promulgación en el Diario Oficial de la Federación: martes 12 de mayo de 1981. Última modificación Diario Oficial: ninguna.

⁶⁵ *Ibíd.* p. 206.

En esta línea, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – encargado de dar seguimiento al cumplimiento del Pacto- en su Observación número 12, párrafo 4 establece que “el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente a la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos”. De la misma manera postula que: “Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos”.⁶⁶

3.3 Documentos orientadores de política pública

3.3.1 Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible – Organización de las Naciones Unidas

El 25 de septiembre de 2015, Jefes de Estado, de Gobierno y Altos Representantes (incluido México), reunidos en la Sede de las Naciones Unidas, acordaron los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS. Los ODS y sus metas son de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal, con el fin de que cada gobierno incorpore dichas aspiraciones y metas mundiales en los procesos de planificación, las políticas y las estrategias nacionales. En la declaración realizada, las Naciones reconocen que la erradicación de la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. Por ello, se comprometen a lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones – económica, social y ambiental -, de

⁶⁶ Organización de Naciones Unidas, Consejo Económico Social, Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación 12. El derecho a una alimentación adecuada. E/C.12/1995/5. 12 de mayo de 1999, pp. 2-3. Citado por López B, F. (2009), op. cit. p. 7.

forma equilibrada e integrada, aprovechando los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.⁶⁷

Esta Agenda pretende, que para el año 2030, se logre la plena implementación, sin importar el nivel de desarrollo de los países, de 17 acciones destinadas a erradicar la pobreza, promover la prosperidad y el bienestar para todos, proteger el medio ambiente y hacer frente al cambio climático a nivel mundial. Entre los Objetivos sobre los cuales tendría incidencia directa el Ingreso Ciudadano Universal, para su efectivo cumplimiento encontramos los siguientes:

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo

1.1 Para 2030, erradicar la pobreza extrema en todas las personas del mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1.25 dólares de los Estados Unidos al día.

1.2 Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.

1.3 Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.

1.4 Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida toda la microfinanciación.

1.5 Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y

⁶⁷ Organización de Naciones Unidas, Asamblea General. (2015, septiembre 15) “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. A/RES/69/315. Extraída el 5/1/2016 desde <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/69/315>

vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales.⁶⁸

Objetivo 2. *Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible*

2.1 *Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.*

2.2 *Para 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.*⁶⁹

Objetivo 10. *Reducir la desigualdad en y entre los países*

10.1 *Para 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional.*

10.2 *Para 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, rígen, religión o situación económica u otra condición.*

10.4 *Adoptar políticas, en especial fiscales, salarias y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.*⁷⁰

⁶⁸ *Ibíd.* p. 15

⁶⁹ *Op. cit.*

⁷⁰ *Ibíd.* p. 22.

3.3.2 Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva – Organización Internacional de Trabajo y Organización Mundial de la Salud

Se trata de un informe presentado por el Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet, sobre el Piso de Protección Social, conformado a iniciativa de la OIT y con la colaboración de la OMS,⁷¹ en el marco de la Iniciativa del Piso de Protección Social de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, que buscaba elaborar una línea de políticas para promover un objetivo muy claro: “Nadie debería vivir por debajo de un nivel de ingresos determinado, y todo el mundo debería gozar de acceso a servicios públicos esenciales como el agua y el saneamiento, la salud y la educación”.⁷²

El Piso de Protección Social – PPS, se define como un conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y empoderando a las personas a lo largo del ciclo de vida. Esta noción implica dos tipos de garantías: que todas las personas deberían gozar de una seguridad básica de los ingresos, suficientes para vivir, asegurada a través de transferencias monetarias (como las que proponemos a través del Ingreso Ciudadano Universal o Renta Básica) o en especie; como medio para garantizar el acceso universal y asequibilidad a los servicios básicos en los ámbitos de la salud, agua y saneamiento, educación, seguridad alimentaria, vivienda y otros.

El Piso de Protección Social, y por tanto, la distribución del ingreso, no son sólo pilares de la paz y la justicia social, sino que también funcionan como estabilizadores automáticos esenciales⁷³ que ayudan a mitigar las repercusiones de

⁷¹ Con la participación oficial de un grupo de organismos colaboradores como la FAO, el FMI, el ACNUDH, el PNUD, la UNESCO, el UNFPA, el ONU-HABITAT, el ACNUR, el UNICEF, el Banco Mundial, entre otros.

⁷² Oficina Internacional del Trabajo (2011). “*Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo Consultivo sobre el Piso de Protección Social*”. Ginebra: OIT. Extraído el 10/XII/2015 desde http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/--publ/documents/publication/wcms_176521.pdf

⁷³ Sobre los estabilizadores automáticos puede consultarse el documento de Stiglitz, J. (2009). *Crisis mundial, protección social y empleo*. Revista Internacional del Trabajo, Vol. 128, Núm. 1-2.

las crisis sobre la población, manteniendo una demanda agregada y permitiendo superar la pobreza y la exclusión social. En razón a lo anterior, incorporar las recomendaciones de política del Piso de Protección Social, a la legislación nacional resulta: 1) Necesario para promover la dignidad humana y la estabilidad macroeconómica; 2) Viable, implementándose de manera escalonada y gradual mediante el engranaje de voluntad política, espacio fiscal e instituciones eficaces; y, 3) Eficaz, para reducir de manera significativa la pobreza y la desigualdad, aceleración y avance en la consecución de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y el empoderamiento humano y la mejora de las condiciones para los grupos excluidos, especialmente las mujeres.

La distribución del ingreso a través del Ingreso Ciudadano Universal, como ya lo hemos señalado, tiene que ver con el principio fundamental de justicia social y la dignidad humana, con el derecho específico, reconocido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (y por los demás instrumentos internacionales y lineamientos de política que le siguieron), que toda persona tiene a un nivel de vida adecuado para su bienestar. El otorgamiento del Ingreso Ciudadano (como nuevo derecho social y ciudadano) se regiría por los principios de los derechos humanos, cuya titularidad estaría encarnada en toda persona (universalidad); lo que le permitiría a México avanzar hacia la construcción de un Estado Social de Derechos. De acuerdo con el mandato constitucional de que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales de la materia, hemos presentado los principales fundamentos jurídicos pertenecientes al sistema internacional de derecho, que respaldan la inclusión del derecho al Ingreso Ciudadano Universal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Contenidos y alcances del concepto de Ingreso Ciudadano Universal

Como dijimos, en los últimos años se ha propuesto el establecimiento del ingreso ciudadano universal, también llamado *renta básica*, que consiste en un ingreso

modesto pero suficiente para cubrir las necesidades básicas de la vida, a pagar a cada miembro de la sociedad como un derecho, no sujeto a otra condición más que la de ciudadanía o residencia. Se trata de un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de la sociedad, incluso si no quiere o puede trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre, o dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de ingresos, y sin importar con quién conviva. Esto implica un ingreso pagado por una institución (o instituciones) pública; una cantidad monetaria que recibirán las personas individualmente (no por familia, por ejemplo) y universalmente (no condicionado a determinados niveles de pobreza, por ejemplo); retoma la noción de trabajo no remunerado (reconociendo que existen trabajos que no tienen remuneración en el mercado, como el trabajo doméstico y el voluntariado); no es un subsidio condicionado porque está concebido como un derecho de ciudadanía que excluye toda condición adicional. Se trata de un ingreso formalmente laico, incondicional y universal.⁷⁴

Al referirse al Ingreso Ciudadano Universal, en el libro *Misérias del presente, riqueza de lo posible* (2000), André Gorz señala que debe reunir dos condiciones: ser suficiente para evitar la pobreza, y ser incondicional. Esta postura es similar a la adoptada por Erik Olin Wright en su manuscrito *Envisioning Real Utopias* (2008): la idea de un Ingreso Básico Incondicional (IBI) es muy simple: cada persona legalmente residente de un país recibe un estipendio mensual suficiente para vivir arriba de la línea de la pobreza (estándar de vida sin adornos, culturalmente respetable). La transferencia es incondicional, no depende de la realización de ningún trabajo ni de cualquier otra forma de contribución,⁷⁵ lo cual permite también la reducción de costos burocráticos y elimina las discriminaciones y usos políticos de los subsidios condicionados tradicionales (coadyuva a evitar la “trampa de la pobreza o del desempleo”). De igual manera, todas las actividades económicas que

⁷⁴ Raventós, D. (2007). Renta Básica o Ingreso Ciudadano Universal. Conceptos, justificaciones y críticas. En P. Yanes, *Derecho a la existencia y libertad real para todos* (págs. 47-97). Ciudad de México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México - Secretaría de Desarrollo Social. pp. 48 – 50.

⁷⁵ Boltvinik, J. (2010), op. cit. p. 183.

normalmente realizan los ciudadanos se seguirán efectuando y servirá para que quienes más y mejor trabajen, logren aumentar sus ingresos por arriba del mínimo que será el ingreso ciudadano. No se trata de una alternativa sustitutiva del salario y no debilita la defensa de los intereses de la clase trabajadora, sino que aparece como un instrumento que fortalece a la fuerza de trabajo tanto en el mismo puesto de empleo como en la propia búsqueda de ocupación.⁷⁶

Una de las consecuencias del establecimiento ICU sería la gran mitigación de la pobreza. Inclusive permitiría de manera realista plantearse su efectiva erradicación. Como veremos más adelante, no sólo posibilitaría sacar a millones de personas de la pobreza, sino que construiría un soporte de protección para no recaer en ella. Por primera vez podría tenerse una política activa contra la pobreza con una dimensión preventiva y así se superaría la incapacidad de las actuales políticas de transferencias monetarias focalizadas condicionadas.⁷⁷

Un Ingreso Ciudadano que cubriera al menos las necesidades básicas, aumentaría la libertad de la ciudadanía – republicanamente entendida, esto es, libre es quien no depende de otro particular para vivir, es decir, quien tiene una existencia social autónoma garantizada, y tiene algún tipo de propiedad que le permite subsistir bien, sin tener que pedir cotidianamente permiso a otros- frente a condiciones intolerables de explotación del trabajo. El ICU sería un modo de proteger a la parte más débil de la relación laboral: los trabajadores precarios, informales, subcontratados, despreciados y sujetos a condiciones intolerables y, especialmente a las mujeres.⁷⁸ En este sentido la democracia se enriquecería, pues los ciudadanos podrían cumplir mejor sus derechos y obligaciones al no tener que preocuparse únicamente por la comida de mañana. Y dada su incondicionalidad y universalidad, el ingreso ciudadano pondría una plataforma para igualar, desde abajo, a todos los seres humanos sin importar su religión, sexo o preferencia sexual y etnia. De igual modo, el valor del trabajo asalariado empezaría a relativizarse, y otros tipos de

⁷⁶ Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. p. 37.

⁷⁷ *Ibíd.* p. 38.

⁷⁸ Bertomeu, M. J. (2007), op. cit. p. 151 – 155.

trabajo-no-remunerado recibirían la importancia que tienen como creadores de riqueza: el trabajo doméstico, el trabajo voluntario o trabajo comunitario.⁷⁹

La instauración del ICU supondría una independencia socioeconómica, una base autónoma de existencia, mucho mayor que la actual para buena parte de la ciudadanía, sobre todo, para los sectores más vulnerables de la sociedad (buena parte de los trabajadores asalariados, pobres en general, desempleados, mujeres, etc.).⁸⁰

Los escépticos del establecimiento de medidas universales, incluyendo el Ingreso Ciudadano argumentan que no hay viabilidad financiera para desarrollar este tipo de estrategia. Sin embargo, como señala Evelyn Huber (2006),⁸¹ las condiciones económicas de los países desarrollados que han implantado sistemas de seguridad social universales, son similares a las que ahora tienen los países de la región latinoamericana. De esta forma, mientras que el ingreso per cápita promedio de los países desarrollados en 1950 era de 7,583 dólares (corregidos por paridad de poder adquisitivo), en 1998 era de 6,538 dólares en promedio en 29 países latinoamericanos y del Caribe. Finlandia, que en la actualidad tiene uno de los sistemas de seguridad social más avanzados en el mundo introdujo la pensión ciudadana universal en 1956, y su ingreso per cápita era de 4,600 dólares. Compárese con el que tiene ahora México de 10,325 dólares.

Como mencionamos, existen diversas posibilidades para sortear las preocupaciones de quienes se oponen al universalismo básico, mediante la implementación de mecanismos fiscales que permitan recuperar el subsidio otorgado a quienes no lo requieren. Los beneficios logrados a través de un ingreso universal son incuestionables, Huber muestra que la pobreza de hogares de madres solteras en Suecia llegaba a 51% antes de otorgar transferencias y se reduce a 8% después de que son otorgadas y pagados los impuestos. Cabe destacar que en México con el ICUA se eliminaría casi por completo la pobreza extrema en quince años y la moderada se reduciría en casi a la mitad, alcanzando así el compromiso

⁷⁹ Huerta Quintanilla, R. (2012), op. cit. p. 79.

⁸⁰ Raventós, D. (2007), op. cit. p. 74 - 75.

⁸¹ Huber, Evelyn (2006) "Un nuevo enfoque para la seguridad social en la región", en Carlos Gerardo Molina ed., *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*, BID, pp. 169-188.

establecido en los nuevos Objetivos del Desarrollo Sustentable. Pero además, la pobreza total, de acuerdo a como mide actualmente la pobreza el CONEVAL se ubicaría por debajo del 20% (ver estimaciones más adelante).

Un ICU representa el único instrumento posible para garantizar que toda la población pobre resulte beneficiaria neta de una reforma de la Política Social en México. De igual manera representará un incentivo y un desarrollo administrativo para mejorar el registro en el sistema fiscal de estratos de menores ingresos, ya que para otorgar el beneficio se requerirá de un sistema de información integral para implementar una política coordinada y equitativa horizontal y verticalmente de impuestos y transferencias, como ha planteado el CONEVAL.⁸² Asimismo, el ICU no sólo ahorraría costos burocráticos innecesarios sino que además otorgaría beneficios por derecho propio de la ciudadanía, evitando intermediaciones que transforman a la población necesitada en una clientela política.⁸³

5. Determinación del costo fiscal e implementación del Ingreso Ciudadano Universal

No contamos con un sistema de cuentas sociales que nos permita, al igual que las cuentas económicas o ambientales, conocer los “costos asociados” al incumplimiento de los derechos sociales y la insatisfacción del crecimiento o las brechas sociales que existen en el campo del bienestar y la marginación social. Pero podríamos empezar a hacer un corte de caja y preguntarnos: ¿ cuántos puntos del producto nacional nos representan la marginación y las nuevas desigualdades, cuántos la disolución social, la violencia y la corrupción asociada a estos fenómenos?; ¿ cuántos puntos del producto nos requieren los aparatos policiales y judiciales del país para mantener las libertades negativas y los mínimos de seguridad requeridos?; ¿ cuál es el costo de la precariedad laboral, la economía

⁸² CONEVAL. (julio de 2015). Beneficios y retos de una renta básica en México. *Presentación del Mtro. John Scott*. México.

⁸³ Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. 38

informal o la migración y la deserción escolar que en los últimos años se le ha visto asociada a ella, o el incumplimiento de los derechos a la salud y seguridad social?⁸⁴ La suma, indudablemente contendría los dígitos suficientes como para darnos cuenta de lo barato que resultaría garantizar el ICU, otorgando así al mismo tiempo elementos para restituir la paz social.

Desde una perspectiva macroeconómica existen dos puntos principales de reflexión. La primera cuestión crítica es si existe suficiente espacio fiscal o si se puede generar, en competencia con otros objetivos nacionales, para satisfacer las necesidades financieras permanentes del Ingreso Ciudadano Universal. La segunda cuestión es la sostenibilidad fiscal de la política a largo plazo.⁸⁵ La respuesta depende no sólo de las fuentes de financiación disponibles, sino también, y de forma importante, del grado de voluntad política y compromiso con el objetivo de proporcionar un ingreso básico, adecuado y suficiente a las personas, como parte de la política integral de protección social.

Diversos estudios sostienen que un paquete básico de protección social que extienda la seguridad de los ingresos y amplíe los servicios de salud esenciales es asequible incluso para los países más pobres. El *Estudio Económico y Social Mundial 2007*,⁸⁶ de las Naciones Unidas muestra que, en la mayoría de los contextos, las pensiones básicas no contributivas parecen posibles en los países en desarrollo, y especialmente, en los países de ingresos bajos. Otros estudios realizados por la OIT para 2008,⁸⁷ en un conjunto de países de ingresos bajos y medios en las regiones del África Subsahariana y de Asia, sobre el costo de un paquete básico de prestaciones monetarias, muestran que estaría entre un 2.2 y un 5.7% del PIB. Los costos previstos por la CEPAL (2010)⁸⁸ oscilan, dependiendo del

⁸⁴ Conde Montijo, O. (2007), op. cit. p. 208.

⁸⁵ Oficina Internacional del Trabajo (2011), op. cit. Pp. 47 – 49.

⁸⁶ Naciones Unidas. (2007). “*World Economic and Social Survey 2007: Developing in an Ageing World*”. Nueva York. Extraída el 5/1/2016 desde http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_archive/2007wess.pdf

⁸⁷ Oficina Internacional del Trabajo, (2008). *Can low-income countries afford basic social security?* Documentos de Política de Seguridad Social, núm. 3. Extraído el 06/1/2016 desde http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Can_low_income_countries_afford_basic_social_protection.pdf

⁸⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (2010). La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL. Santiago. Extraído el

país, entre un 3.2% y un 5.7% del PIB, en el caso de transferencias destinadas a los niños, entre un 0.3% y un 1.6% en las transferencias para ancianos y entre un 0.8% y un 6.4% en las transferencias para las personas desempleadas.⁸⁹

La iniciativa que presentamos propone que el ICU se implemente de manera gradual, los costos máximos estimados no tendrían que sufragarse de forma inmediata, poniendo un horizonte de planificación de la estrategia de dos décadas. En ese sentido, el costo del programa resultaría bajo en comparación con el costo de no prestar protección social en términos de pobreza y vulnerabilidad generalizadas, desintegración social, privaciones generalizadas, pérdida de activos y otros efectos relacionados sobre la capacidad productiva del país.

La experiencia internacional muestra que la implementación de estrategias orientadas a brindar un piso de protección social eficaz, como el Ingreso Ciudadano o Renta básica, capaces de ampliarse de manera gradual, no sólo son asequibles sino que, a largo plazo, se financian a sí mismas gracias a la mejora de la productividad de la fuerza de trabajo, la capacidad de adaptación de la sociedad y los ingresos fiscales a menudo dejados de percibir a causa de una recaudación ineficaz. En el corto plazo, reducir la evasión de impuestos generalizada y las ineficiencias en la recaudación tributaria ayudará a movilizar los recursos para escalar su implementación.⁹⁰

Con base en la evaluación de factibilidad que hemos realizado, México se encuentra con la posibilidad de otorgar un Ingreso Ciudadano Universal Alimentario (ICUA), es decir, que cubra el costo de una canasta básica de alimentación. A continuación se presentan las estimaciones que muestran la viabilidad de implementar el ICUA en nuestro México actual.

5.1 Canasta alimentaria de referencia

Iniciamos con la estimación del costo por persona del Ingreso Ciudadano Universal Alimentario. Consideramos que el ICU debe cubrir el total de las necesidades humanas a un nivel satisfactorio, óptimo. No obstante, como dijimos, las condiciones de las finanzas públicas nos llevan a proponer como primera medida un ICU alimentario, que incluye los costos de los alimentos que cubren los requerimientos nutricionales promedio de acuerdo a las estimaciones de INEGI-CEPAL,⁹¹ más un porcentaje adicional del costo (10%⁹² del valor de la canasta básica), considerado para la preparación de alimentos.

Tomamos como norma la canasta alimentaria⁹³ formulada para el medio urbano⁹⁴ por el estudio INEGI-CEPAL de 1993,⁹⁵ canasta que posteriormente fue

⁹¹ Hay varias canastas alimentarias que sólo incluyen alimentos crudos. Una de ellas, la que utilizamos aquí, es la de INEGI-CEPAL, que sirvió de punto de partida para la definición del método oficial de medición de la pobreza. Es una canasta alimentaria que cumple todos los requisitos de una canasta normativa a saber: 1) La lista de rubros incluidos. 2) Las cantidades requeridas de cada uno de ellos en el período estipulado (por decir, un año). 3) Los precios de cada rubro. 4) El costo de cada rubro, que resulta de multiplicar las cantidades por los precios. 5) El costo total (suma de los costos de los rubros incluidos), sólo se refiere a alimentos. En los años setenta, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos manejaba una canasta completa, práctica que se abandonó más tarde. Boltvinik, J. y Marín, A. (2003). "La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar, génesis y desarrollos recientes". *Revista Comercio Exterior*, Vol. 53, Núm. 5, pp. 437-484.

⁹² Porcentaje estimado en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales de COPLAMAR. En la canasta completa (CNSE) se integran los costos de preparación, conservación y consumo de alimentos, que no son considerados en otras canastas alimentarias.

⁹³ Entendida como el conjunto suficiente de alimentos que debe consumir una persona para satisfacer sus necesidades nutricionales de orden fisiológico.

⁹⁴ Por carecer de sustento y por tratar a los habitantes del campo como ciudadanos de segunda, es necesario desechar la diferencia en los umbrales entre el medio urbano y rural, que minimiza las necesidades de los habitantes rurales, por lo tanto se adopta el cálculo del costo urbano del ICU como válido para todo el país. Consideramos que los satisfactores mínimos, aunque austeros, deben ser de la misma calidad para toda la población.

⁹⁵ En América Latina, la CEPAL realizó desde los años setenta, una cantidad importante de estudios sobre la pobreza, que hacen uso de información generada por las encuestas de hogares a partir de la aplicación del método de líneas de pobreza. Esta metodología consiste en determinar los requerimientos nutricionales de la población, tomando en cuenta su estructura por edad y sexo y las actividades físicas que realizan los miembros del hogar. De esta manera, se calcula el requerimiento de calorías y proteínas de una persona con base a las recomendaciones de los organismos internacionales especializados en la materia, como la FAO, la OMS y la Universidad de las Naciones Unidas (UNU). Con dichos elementos, se construyó una canasta cuya composición cubre las necesidades nutricionales de la población, considera sus hábitos de consumo, la disponibilidad de alimentos y los precios de los mismos. INEGI (1993). *Magnitud y Evolución de la pobreza en México: 1984-1992 (Informe Metodológico)*. México: Organización de las Naciones Unidas – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Instituto Nacional de Geografía, Historia e Informática.

retomada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002). Ésta tiene un costo de \$47.20 pesos al día por persona y de \$1,415.90, al mes (pesos de agosto de 2014,⁹⁶ véase Tabla 1). Considerando el costo de preparación, tendríamos un estimado para el Ingreso Ciudadano Universal Alimentario (ICUA) de \$1,557 pesos por persona al mes.

Tabla 1. Canasta Alimentaria INEGI-CEPAL (actualizada 2014)

Canasta de alimentos	Rubros de IPC	1415.90
		Costo diario per cápita 2014
		47.20
Cereales y derivados	1.1.1. Pan, tortillas y cereales	9.37
Maíz y derivados	01 Tortillas y derivados del maíz	6.28
Trigo y derivados	02 Pan	3.96
Arroz	04 Arroz y cereales preparados, arroz	0.19
Otros cereales	04 Cereales en hojuelas	0.34
Carnes	1.1.2. Carnes	11.94
Res	07 Carne y vísceras de res	4.46
Cerdo	06 Carne y vísceras de cerdo	2.05
Pollo	05 Carne de ave	3.12
Pescados	09 Pescados y mariscos	0.92
Otras carnes y procesados	10 Pescados y mariscos en conserva	1.19
Leche y derivados	1.1.4. Leche, derivados de leche y huevo	5.36
Leche	11 Leche pasteurizada y fresca	2.62
Quesos	13 Promedio (quesos varios)	1.91
Otros derivados	13 Promedio (mantequilla, yogur, crema, helado)	0.52
Huevos	14 Huevo	1.74
Aceites y grasas	1.1.5 Aceite y grasas comestibles	1.42
Aceites	Promedio	0.76
Otras grasas	Promedio	0.66
Tubérculos y raíces	1.1.6. Frutas y hortalizas	1.52
Papa	17 Papa y otros tubérculos	0.97
Otros tubérculos	17 Papa y otros tubérculos	0.55
Leguminosas	1.1.6. Frutas y hortalizas	1.71
Frijol	18 Frijol	1.15

p. 21. Esta línea de pobreza fue utilizada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, ver SEDESOL (2002). *Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar*. Anexo 3.

⁹⁶ Se calcula para el año 2014 porque coincide con la última ENIGH.

Canasta de alimentos	Rubros de IPC	1415.90
		Costo diario per cápita 2014
		47.20
Otras leguminosas	18 Otras legumbres secas	0.38
Verdura	1.1.6. Frutas y hortalizas	4.23
Verduras	17 Hortalizas frescas	4.23
Fruta	1.1.6. Frutas y hortalizas	2.54
Frutas	16 Frutas frescas	2.54
Azúcares	1.1.7. Azúcar, café y refrescos envasados	1.51
Azúcar	20 Azúcar	0.75
Otros azúcares	24 Chocolate, golosinas, dulces y miel	0.81
Alimentos procesados	1.1.6. Frutas y hortalizas	0.85
Procesados	19 Frutas y legumbres procesadas	0.85
Bebidas	1.1.7. Azúcar, café y refrescos envasados	5.01
Bebidas	22 Refrescos envasados	5.01

Fuente: Actualización de la Canasta Alimentaria Urbana INEGI-CEPAL con deflatores de precios a agosto de 2014.

5.2 Etapas de Implementación y Población Objetivo

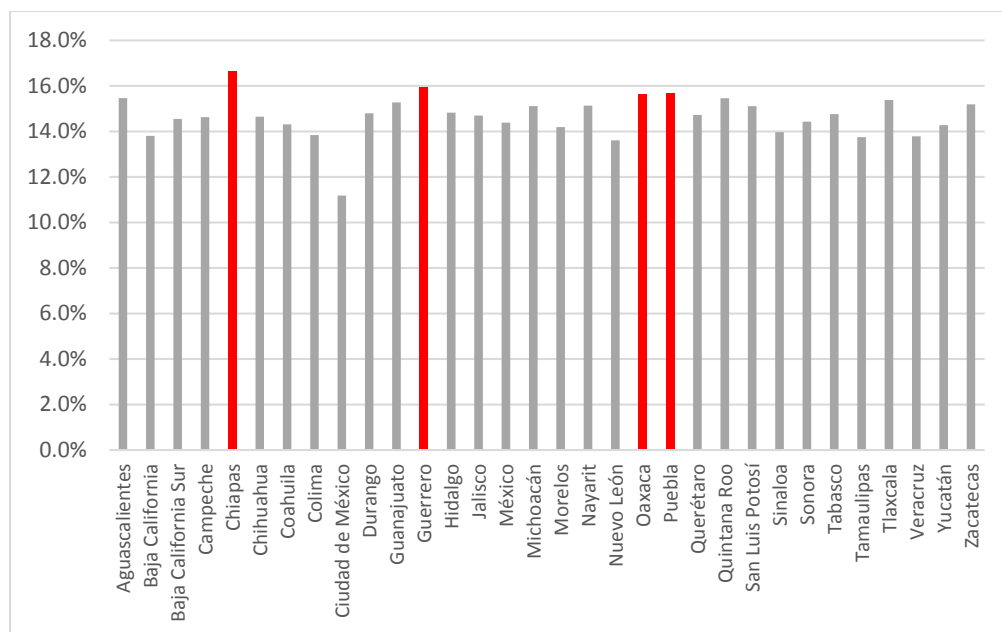
Con el fin de acompasar las diferentes estrategias de financiamiento del programa ICUA, se espera que la iniciativa se implemente de manera gradual, de esta manera los costos máximos estimados no tendrían que sufragarse de forma inmediata, poniendo un horizonte de planificación de la estrategia de dos décadas. Con base en lo anterior se ha proyectado la implementación de esta estrategia en cuatro etapas, iniciando con los sectores más vulnerables de la población.

En la primera se plantea lograr la cobertura de la población de 65 años y más, y los menores de 8 años (2016-2020). Para las personas de edad, significaría la universalización de la pensión monetaria para los adultos mayores e incrementar el monto de lo que actualmente reciben los beneficiarios del Programa de la Sedesol, que es \$1,160 pesos cada dos meses. Y la ampliación de cobertura de los programas sociales para los niños menores de 8 años, que representan a la población más vulnerable y de menor protección por parte de los programas

actuales puesto que no se encuentran en edad escolar o dentro de los parámetros estipulados dentro de las reglas de operación.

De acuerdo con las proyecciones de población del CONAPO,⁹⁷ en esta etapa, las Entidades Federativas con mayor proporción de niños entre 0 y 7 años de edad son Chiapas, Guerrero, Puebla y Oaxaca, como se muestra en la Gráfica 1. En el caso de los adultos mayores de 65 años, las entidades federativas son las de Ciudad de México, Veracruz y Oaxaca, como se puede apreciar en la Gráfica 2. Cabe resaltar que presupuestalmente la Ciudad de México no tendría un costo relevante, en tanto su población mayor de 65 años ya es cubierta con el programa de pensión para adultos mayores.

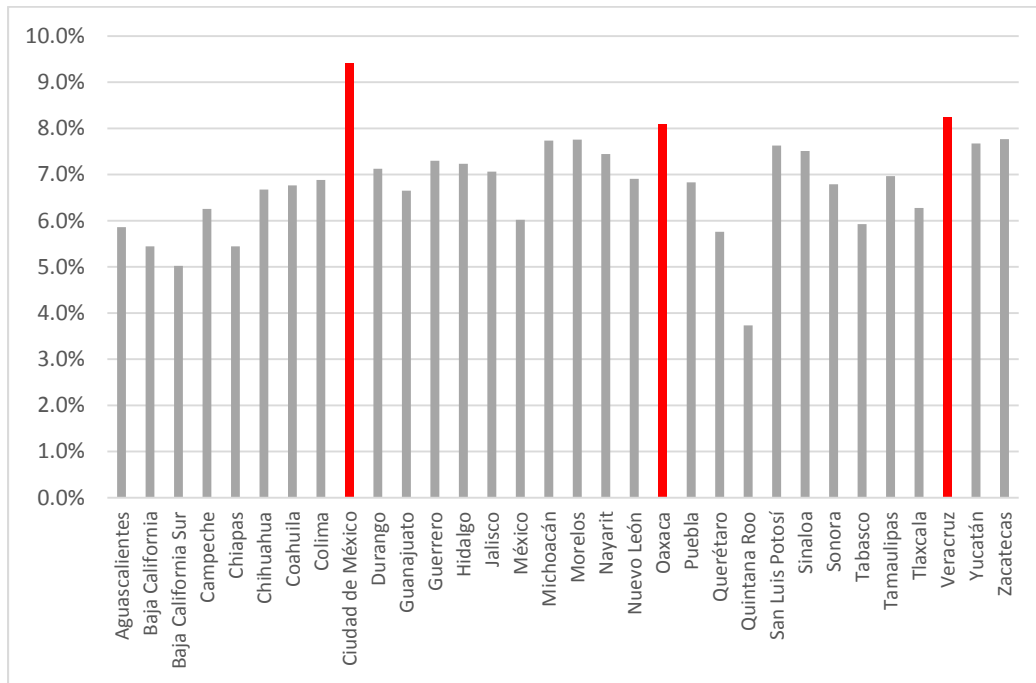
Gráfica 1. Proyección de Población de 0 a 7 años como porcentaje de la población total por Entidad Federativa (2016)



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO (2012).

⁹⁷ Consejo Nacional de Población (2012). Proyecciones de la población de México. Disponible en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos

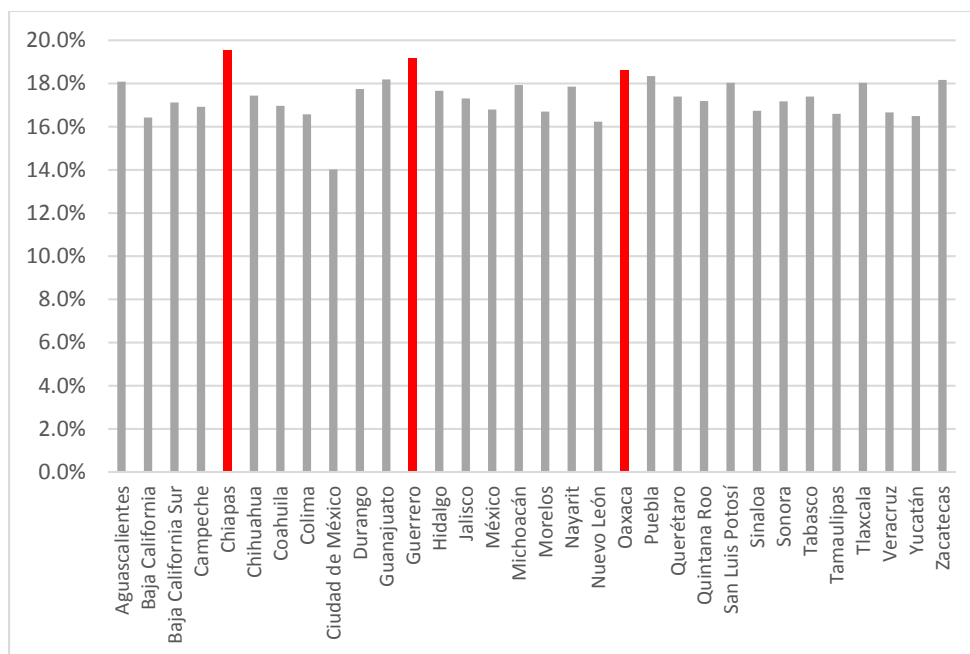
Gráfica 2. Proyección de Población de 65 años y más como porcentaje de la población total por Entidad Federativa (2016)



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO (2012).

En la segunda etapa, se propone cubrir a los niños, niñas y adolescentes de 8 a 17 años (2021 – 2025). Con el Ingreso Ciudadano Universal Alimentario para esta proporción de la población se busca disminuir el riesgo de abandono escolar y de incorporación de los menores en el mercado laboral. En el año en que inicia la implementación de esta etapa (i. e. 2021), según las proyecciones de población, las Entidades Federativas con proporción de niños, niñas y adolescentes serían el Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Gráfica 3. Proyección de Población de 8 a 17 años como porcentaje de la población total por Entidad Federativa (2021)



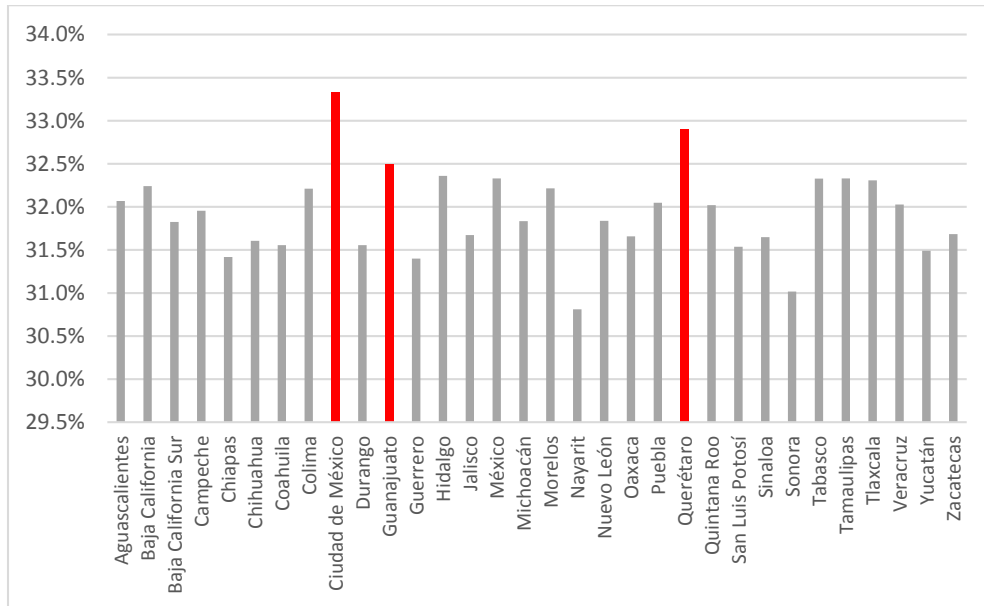
Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO (2012).

En la tercera etapa (2026 – 2030) se amplía la cobertura para las mujeres de 18 a 64 años.⁹⁸ De acuerdo con diversos estudios, existen una serie de problemas vinculados a la participación de la mujer en el mercado de trabajo y a su grado de acceso a la protección social. Las mujeres siguen enfrentándose a una serie de restricciones que no sólo limitan su acceso al mercado de trabajo, sino también a los activos productivos y a los empleos mejor remunerados. En otro sentido, varios estudios señalan la fuerte relación entre la dependencia económica de las mujeres en la reproducción de la violencia doméstica. Así, las transferencias sociales tienen una especial relevancia, un efecto “liberador” o de empoderamiento de género, al elevar la condición social de las mujeres y permitir a éstas ejercer un mayor control sobre cómo se gastan los ingresos del hogar.⁹⁹ Las Entidades Federativas con mayor proporción de población femenina en el año de inicio de la tercera etapa de implementación (i.e. 2026), serían Ciudad de México, Querétaro y Guanajuato.

⁹⁸ También podría considerarse la posibilidad de incluir en esta etapa a todos los hombres pobladores de las áreas rurales, en el rango de edad de los 18 a 64 años.

⁹⁹ Oficina Internacional del Trabajo (2011), op. cit. pp. 65 - 68.

Gráfica4. Proyección de Población de Mujeres entre 18 y 64 años como porcentaje de la población total por Entidad Federativa (2026)

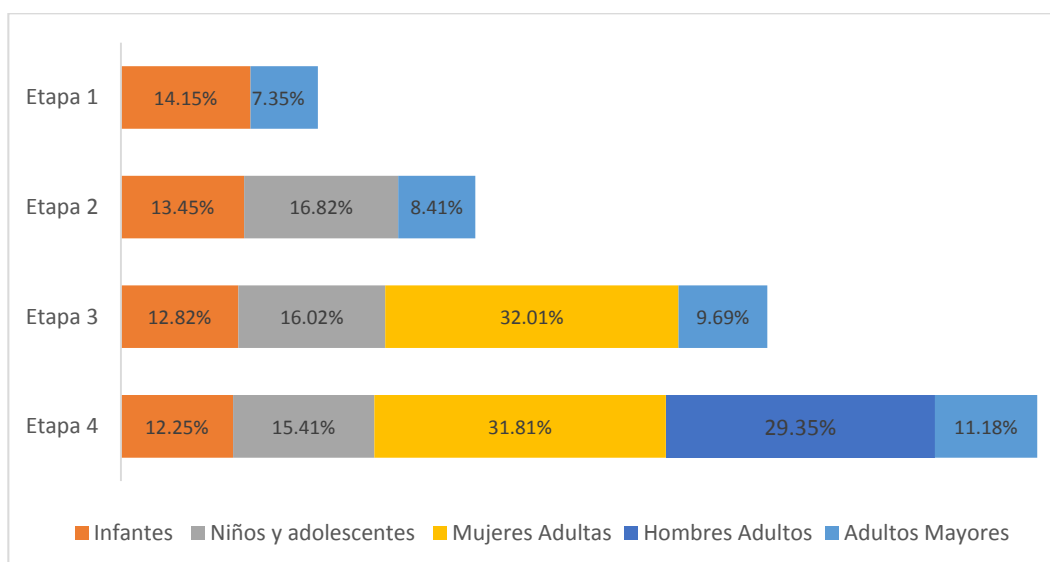


Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO (2012).

Finalmente, la cuarta (2031 – 2035) donde se cubrirá el sector de población faltante, los hombres entre los 18 y 64 años de edad¹⁰⁰, para lograr la universalidad (véase Gráfica 5).

¹⁰⁰ No se incluyen las proyecciones de población masculina desde el año 2031, cuando comienza la implementación de la última etapa del programa, puesto que las proyecciones del CONAPO van hasta el año 2030.

Gráfica 5. Porcentajes de población objetivo por etapas de cinco años para la implementación



Fuente: Elaboración propia con base en Proyecciones de Población del CONAPO

Teniendo en cuenta las mencionadas fases de implementación, se espera atender en promedio para la primera etapa a 17.6 millones de infantes y 9.1 millones de adultos mayores. En la segunda, la cobertura anual promedio de los grupos ya incluidos se modificaría levemente, cubriendo a 17.5 millones de infantes, 11 millones de adultos mayores, ampliándose además a 21.9 millones de niños, niñas y adolescentes. En la tercera etapa, se espera atender en promedio a 17.3 millones de infantes, 21.7 millones de niños, niñas y adolescentes, 13 millones de adultos mayores, y 43 millones de mujeres adultas. En la última fase se planea cubrir en promedio a 17.1 millones de infantes, 21.5 millones de niñas, niños y adolescentes, 44.5 millones de mujeres, 41 millones de hombres y 16 millones de adultos mayores (véase tabla 2).

Tabla 2. Población Objetivo por Etapas de Implementación

Etapas	Año	Infantes (0 - 7 años)	Niños y adolescentes (8 - 17 años)	Mujeres Adultas (18 - 64 años)	Hombres Adultos (18-64 años)	Adultos mayores	Población Objetivo
Etapas 1	2016	17,703,587	-	-	-	8,535,903	26,239,490
	2017	17,663,460	-	-	-	8,832,374	26,495,835

Etapa	Año	Infantes (0 - 7 años)	Niños y adolescentes (8 - 17 años)	Mujeres Adultas (18 - 64 años)	Hombres Adultos (18-64 años)	Adultos mayores	Población Objetivo
	2018	17,639,324	-	-	-	9,146,018	26,785,342
	2019	17,627,529	-	-	-	9,476,569	27,104,098
	2020	17,606,811	-	-	-	9,823,631	27,430,442
Etapa 2	2021	17,585,050	22,052,077	-	-	10,187,030	49,824,157
	2022	17,563,488	21,992,112	-	-	10,566,079	50,121,679
	2023	17,540,673	21,937,000	-	-	10,959,498	50,437,171
	2024	17,516,111	21,886,968	-	-	11,366,038	50,769,117
	2025	17,488,833	21,836,542	-	-	11,784,980	51,110,356
Etapa 3	2026	17,457,784	21,789,098	42,794,634	-	12,216,523	94,258,039
	2027	17,422,774	21,742,546	43,122,138	-	12,661,574	94,949,032
	2028	17,384,290	21,712,344	43,421,353	-	13,121,533	95,639,519
	2029	17,342,729	21,694,638	43,693,860	-	13,597,390	96,328,617
	2030	17,296,160	21,670,147	43,948,888	-	14,089,232	97,004,427
Etapa 4	2031	17,248,141	21,644,880	44,182,962	40,710,540	14,596,619	138,383,142
	2032	17,202,441	21,618,062	44,396,446	40,927,509	15,118,634	139,263,092
	2033	17,157,768	21,588,688	44,589,841	41,128,628	15,654,009	140,118,934
	2034	17,114,951	21,555,804	44,763,810	41,314,840	16,200,906	140,950,312
	2035	17,074,261	21,519,074	44,919,505	41,487,522	16,756,558	141,756,920

Fuente: Elaboración propia con base en Proyecciones de Población del CONAPO

5.3 Costos de implementación

Tomando el costo de la Canasta Alimentaria INEGI-CEPAL para el cálculo del presupuesto requerido para otorgar a cada una de las 122.3 millones de personas residentes en el país (proyectadas para 2016), más un porcentaje de 10% considerado para la cocción de los alimentos, a cada persona mensualmente le corresponderían \$1,645.83 pesos por concepto del ICU, que sería de 201.2 mil millones de pesos mensuales y 2.4 billones de pesos anuales, aproximadamente. Por ser una cifra total elevada, conviene ubicarla en relación a algunas magnitudes macroeconómicas y de finanzas públicas. Según el portal electrónico de INEGI, el PIB general en el tercer trimestre de 2015 equivale a un PIB anual de 14.17 billones

de pesos,¹⁰¹ así el programa ICU con cobertura total para 2015 representaría 6% del PIB.¹⁰² Lo cual no parece un costo excesivo para garantizar alimentación básica y adecuada a toda la población¹⁰³.

Tabla 3. Costos Implementación del Programa ICU a 2035¹⁰⁴

Etapa	Año	Población objetivo (millones)	ICU proyectado mensual	Pago Mensual ICU (millones)	Costo Anual (millones)	% PIB
Etapa 1 (Infantes y Adultos Mayores)	2016	26.24	1,645.83	43,185.86	518,230.30	2.86%
	2017	26.50	1,611.96	42,710.30	512,523.63	2.72%
	2018	26.79	1,610.12	43,127.67	517,532.05	2.64%
	2019	27.10	1,608.40	43,594.28	523,131.31	2.57%
	2020	27.43	1,606.79	44,074.96	528,899.56	2.50%
Etapa 2 (Incorpora Niñas, niños y adolescentes)	2021	49.82	1,605.28	79,981.60	959,779.16	4.39%
	2022	50.12	1,603.85	80,387.90	964,654.80	4.26%
	2023	50.44	1,602.51	80,826.30	969,915.60	4.15%
	2024	50.77	1,601.25	81,294.02	975,528.30	4.04%
	2025	51.11	1,600.05	81,779.31	981,351.74	3.94%
Etapa 3 (Incorpora Mujeres adultas)	2026	94.26	1,598.92	150,711.20	1,808,534.35	7.05%
	2027	94.95	1,597.85	151,714.10	1,820,569.25	6.90%
	2028	95.64	1,596.83	152,719.91	1,832,638.90	6.75%
	2029	96.33	1,595.86	153,726.93	1,844,723.11	6.61%
	2030	97.00	1,594.94	154,715.94	1,856,591.22	6.48%
Etapa 4 (Incorpora Hombres adultos)	2031	138.38	1,594.06	220,590.71	2,647,088.47	9.00%
	2032	139.26	1,593.22	221,876.57	2,662,518.90	8.83%
	2033	140.12	1,592.42	223,127.85	2,677,534.20	8.66%
	2034	140.95	1,591.65	224,343.77	2,692,125.24	8.50%
	2035	141.76	1,590.92	225,523.67	2,706,284.07	8.35%

Fuente: Elaboración propia con base en las Proyecciones de Población del CONAPO, el INPC y PIB desde 1993 a 2013.

Con el Ingreso Ciudadano, en los primeros años de implementación, se redistribuiría el 2.8% del PIB y se cubrirían las necesidades alimenticias de toda la

¹⁰¹ Producto Interno Bruto al tercer trimestre de 2015 serie desestacionalizada - Cifras preliminares tercer trimestre 2015, consultadas en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibt/default.aspx>

¹⁰² Como ya lo señalamos, en promedio los países de la OCDE asignan como gasto público en protección social un 21.9% de su PIB.

¹⁰³ Boltvinik, J. (2010), op. cit. p. 192.

¹⁰⁴ La proyección del Producto Interno Bruto para los años 2016 a 2030, se llevó a cabo con base en el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), utilizando los datos previos del PIB publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a partir de 1993 y hasta 2015. Los datos se presentan en pesos corrientes. Ver **Anexo Metodológico**

población menor de 8 años y de los mayores de 65 años. En la segunda etapa, con el 1.5% adicional del PIB, se cubrirían las necesidades del total de niñas, niños y adolescentes menores de 18 años. La cobertura universal de toda la población proyectado para el año 2035, se calcula en un 8.35% del PIB,¹⁰⁵ cifra que aún queda por debajo de lo destinado en promedio por los países de la OCDE.

5.3.1 Fuentes de Financiamiento

Si al día de hoy todas las personas recibieran el Ingreso Ciudadano Universal, el costo representaría alrededor de 50.7% de los ingresos públicos actuales,¹⁰⁶ lo que resulta impensable sin una reducción drástica de la evasión fiscal, una reforma fiscal de fondo,¹⁰⁷ y una reorientación drástica de la política social como política de Estado. En este sentido se propone que el programa se costee, entre otras, de las siguientes fuentes: a) Financiamiento solidario con presupuesto de desarrollo social de los tres niveles de gobierno, b) Ahorros derivados de la reducción de gastos sueltos del sector público, c) Reducción de la evasión fiscal, d) Incremento de la recaudación tributaria, derivado de una reforma fiscal progresiva.

a. Financiamiento solidario con presupuesto de desarrollo social

A nivel nacional, de acuerdo con los inventarios del CONEVAL,¹⁰⁸ se tienen contabilizados un total de 6,751 programas, acciones y/o intervenciones de desarrollo social, como se muestra a continuación:

¹⁰⁵ Dado el bajo crecimiento del PIB el costo final de implementación se incrementa a un 8.35%. Si el PIB repunta en los próximos años, el costo del Ingreso Ciudadano Universal Alimentario se reduciría considerablemente.

¹⁰⁶ De la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016 http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/lif/lif_2016.pdf

¹⁰⁷ Boltvinik, J. (2010), op. cit. p. 193.

¹⁰⁸ Inventario Nacional CONEVAL de Programas y Acciones para el Desarrollo Social tiene la finalidad de dar a conocer cuáles son las intervenciones del gobierno proveer información para la toma de decisiones para que contribuya a mejorar la política pública. Disponibles en http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx

Tabla 4. Programas, Acciones e Intervenciones de Desarrollo Social por nivel

Nivel	N° PAI	Año de reporte	Calidad del Dato	Presupuesto* (millones)
Federal	233	2014	Completo	\$ 924,835.45
Estatad	3788	2012	Incompleto	\$ 136,318.25
Municipal	2730	2014-2015	Incompleto	\$ 1,679.13
	6751	Total Ejecutado PAI niveles		\$ 1,062,832.83

Fuente: Inventarios CONEVAL

* En el caso de los Inventarios Federal y Estatal se trata del presupuesto ejecutado. Para los inventarios municipales no se cuenta con el dato sino del Presupuesto por Programa. La información tampoco especifica si la fuente de los recursos municipales era federal, estatal o propia.

Este gigantesco inventario de programas, que además implica una erogación aproximada de 1.1 billones de pesos anuales (que puede ser superior si a nivel estatal y municipal se tuviera la información presupuestal completa), da cuenta de la gran dispersión de la política social; pero también el aumento generalizado de la pobreza corresponde a la ineficiencia del gasto social de estos programas focalizados.

En este sentido se propone redireccionar como primera medida al menos un 30% del gasto social hacia el Ingreso Ciudadano Universal Alimentario, como una estrategia que unifique los esfuerzos presupuestales atacando directamente el flagelo de la pobreza, a través de la redistribución del ingreso. Lo anterior implicaría la reducción y/o desaparición de las estructuras administrativas que actualmente ocupan la operación de los programas de superación de la pobreza y de los subsidios, tanto monetarios como no monetarios, que resultarían redundantes con la estrategia; y la reorientación de presupuesto destinado en programas y acciones de desarrollo social que han resultado ineficientes o de bajo impacto. Este porcentaje cubriría una parte de los costos de la primera etapa de implementación del ICUA, pero se requeriría ampliar y combinar con otras estrategias de financiamiento para lograr la meta de cobertura universal de la población.

Por ejemplo, a nivel federal realizando una revisión muy general de los 233 programas de desarrollo social que forman parte del inventario de CONEVAL, se encontró que los programas presentados en la siguiente tabla se consideran como redundantes con la iniciativa de Ingreso Ciudadano Universal (al tratarse de apoyos

monetarios cuyo objetivo es garantizar el ejercicio efectivo de derechos sociales y/o promover la generación de empleos e ingresos dignos) y/o son programas que no cuentan con evaluaciones de impacto y se consideran de escaso desempeño de acuerdo a las evaluaciones del mismo Consejo.

Tabla 5. Programas Sociales Federales redundantes con el ICU

Programas Federales	Presupuesto Asignado 2016 (millones de pesos)
Comedores Comunitarios	3,150.22
Seguro de Vida Jefas de Familia	1,082.21
PROSPERA Inclusión Social y Atención Alimentaria	46,327.57
PROSPERA Educación Pública	29.152.00
Pensión para Adultos Mayores	39,486.54
Programa de Empleo Temporal	1,429.48
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres (Prevención de la Violencia Contra las Mujeres)	215.02
Programa de Coinversión Social	251.99
Programa de Jornaleros Agrícolas	322.93
Programa 3 x 1 para Migrantes	685.85
Subsidios a programas para jóvenes	70.13
Total	122,173.94

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

Por su parte, los siguientes programas de nivel estatal podrían resultar redundantes con los objetivos del Ingreso Ciudadano Universal y sus recursos (aproximadamente 7 mil millones de pesos reportados) podrían utilizarse para la financiación de la iniciativa:

**Tabla 6. Programas Estatales de Desarrollo Social redundantes con el ICU
(Inventario CONEVAL 2012)**

Entidad Federativa	Programa	Presupuesto ejercido (miles)
Chiapas	Amanecer (Adultos Mayores)	172
Chiapas	Brigadas sociales de combate a la pobreza	5.3
Colima	Jefas de Familia	2.95
Colima	Pensión Alimenticia	36.94
Distrito Federal	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el DF	5.373.26

Distrito Federal	Apoyo a Madres Solteras y a Personas con Capacidades Diferentes	ND
Distrito Federal	Fondo de Apoyo a Pensionados	ND
Guerrero	Guerrero Cumple con las Madres Solteras	75
Guerrero	Apoyo a los Discapacitados Guerrero Cumple	26.5
Guerrero	Pensión Guerrero	234.32
Jalisco	Programa Adultos Mayores	ND
México	Hipoteca Inversa	ND
México	La Efectiva	ND
México	Mujeres que Logran en Grande	400
Michoacán	Becas para Menores Trabajadores	1.58
Michoacán	Becas para Personas con Discapacidad	8.62
Nuevo León	Apoyo Directo al Adulto Mayor	ND
Nuevo León	Apoyo a las Personas con Discapacidad	ND
Oaxaca	Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad	144.96
Oaxaca	Bienestar de Impulso a las Jefas de Familia Desempleadas o en Condiciones de Vulnerabilidad	16.84
Oaxaca	Pensión Alimentaria Bienestar para Adultos Mayores de 70 y más años del Estado de Oaxaca	137.28
Quintana Roo	Pensiones para Adultos Mayores	117.21
Sonora	Repatriados trabajando	28
Veracruz	Asistencia para Personas Mayores de 70 años, Programa de Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 70 Años	434.3
Yucatán	Apoyo a los Adultos Mayores (Programa Reconocer Urbano)	4.16
Zacatecas	Sumando a las Madres Zacatecanas	17.48

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario Estatal de Programas y Acciones de Desarrollo Social CONEVAL (2012)

A nivel municipal se requeriría realizar el mismo ejercicio, pero el principal compromiso es reorientar las acciones de política pública con el fin de integrar los esfuerzos Federales y Estatales.

La propuesta de la financiación solidaria se fundamenta en el principio de colaboración de la federación las entidades federativas y los municipios, en aras de lograr el objetivo prioritario de eliminar la pobreza extrema del país y de garantizar a toda persona la seguridad de un ingreso básico que le pueda ayudar a lograr y/o mantener un nivel de vida adecuado para su salud y bienestar.

En el entendido de que es el Estado quien reconoce la existencia del derecho al Ingreso Ciudadano Universal, es compromiso de la Federación financiar el programa a nivel nacional, y de los Estados y Municipios, de concurrir de manera solidaria, al financiamiento de éste dentro de sus demarcaciones territoriales y considerando sus posibilidades presupuestales, a través de los recursos propios

destinados a programas de desarrollo social que han resultado ineficientes, o que pueden considerarse redundantes con la iniciativa presentada, o de los cuales se decida un redireccionamiento de la política.

b. Ahorro por reducción de gastos gubernamentales

El Grupo Parlamentario de MORENA, presentó en el mes de septiembre del año 2015 la Iniciativa de Austeridad Republicana, cuyo objetivo es recortar el gasto público federal innecesario. En la iniciativa se propone ajustar las asignaciones excesivas para reorientar el destino de los recursos públicos hacia una mejor utilización en beneficio del desarrollo nacional y de los mexicanos.

Como consecuencia de la aplicación de las disposiciones de esta iniciativa, en 2016 sería posible obtener un ahorro del gasto de alrededor de 447 mil millones de pesos (que representan el 80% anual del costo de la primera etapa de implementación del ICU), en renglones del gasto corriente distintos a los programas de apoyo social. Dicho ajuste obligaría a una racionalización de los rubros de gasto no prioritarios y permitiría mantener los niveles de inversión pública proyectados para 2016 e incluso incrementarlos. El ahorro de los mencionados recursos fue pensado para mantener el gasto social y las inversiones necesarias para enfrentar la caída de los ingresos petroleros y garantizar el desarrollo productivo del país.

Tabla 7. Ahorro Estimado en el PPEF 2016 en Iniciativa de Ley de Austeridad Republicana

Propuesta de ajuste por austeridad del Presupuesto de Egresos	447,078.00
--	-------------------

Fuente: Cálculos del Grupo Parlamentario de MORENA para la presentación de la iniciativa de Austeridad Republicana.

De igual manera, el Grupo Parlamentario ha realizado estimaciones sobre las oportunidades de ahorro en el Presupuesto Federal de Egresos proyectado para el año 2016, encontrando los siguientes rubros de los cuales puede prescindirse e incluirse dentro de la bolsa para el financiamiento de la propuesta de Ingreso Ciudadano Universal por un monto aproximado de 250 mil millones de pesos.

Tabla 8. Ahorro por ajuste de austeridad propuesta MORENA

Ramo / Sector	Monto
Total a reasignar	259,505,137,433.51
Economías en Servicios Personales	50,000,000,000.00
Servicios Financieros derivado de reforma a la Ley de TESOFE	20,000,000,000.00
Oportunidades de Ahorro en las Paraestatales de Control Indirecto	19,000,000,000.00
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	16,000,000,000.00
Intereses de la Deuda	60,000,000,000.00
Apoyos Financieros Ahorradores de la Banca	9,000,000,000.00
Eliminar Gasto de Seguro de Gastos Médicos Mayores y de Separación Individualizada de los Ramos Administrativos	11,408,882,226.51
Construcción del Nuevo Aeropuerto	9,500,000,000.00
Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas	40,913,524,475.00
Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación	11,694,314,665.00
Consejo de la Judicatura Federal	3,500,000,000.00
Instituto Nacional Electoral	600,000,000.00
Presidencia de la República	150,000,000.00
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	250,000,000.00
Secretaría de Economía	631,000,000.00
Procuraduría General de la República	650,000,000.00
Secretaría de Turismo	400,000,000.00
Reasignación Gasto de Inversión	5,807,416,067.00
Poder Judicial	4,371,390,529.00
Relaciones Exteriores	100,000,002.00
Instituto Nacional Electoral	770,775,375.00
Gobernación	29,999,997.00
Hacienda y Crédito Público	18,930,890.00
Defensa Nacional	516,319,274.00

Fuente: Cálculo Grupo Parlamentario MORENA basado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2015

Si se destinan estas cantidades estimadas de ahorro por reducción de gastos gubernamentales al gasto social por Ingreso Ciudadano Universal, o aún mejor, si se aprueba la Ley de Austeridad Republicana, quedaría cubierta de manera suficiente la primera etapa de implementación de la estrategia. Además, como se explicó anteriormente, si se redirecciona cada vez un porcentaje más alto de gasto social, podría hablarse de una financiación completa hasta de la segunda etapa, esto es, los primeros diez años.

c. Recursos que pueden obtenerse de la reducción de la evasión fiscal

La economía mexicana se caracteriza, entre otras cosas, por tener una de las recaudaciones tributarias más bajas del mundo y por sus elevados niveles de desigualdad. Estos temas, además, están estrechamente vinculados ya que la estructura fiscal, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, es una de las menos efectivas para reducir la desigualdad engendrada en los ingresos generados en el mercado. En ese sentido, una política que contribuya tanto a aumentar la recaudación como a disminuir la desigualdad es doblemente deseable.¹⁰⁹

En un estudio elaborado por el Instituto Tecnológico de Monterrey para el SAT, se identificó una evasión fiscal en México equivalente a 3.1% del PIB, esto es, \$484 mil millones de pesos (que representan el 93% anual del costo de la primera etapa de implementación del ICU).

Tabla 9. Evasión global de impuestos (millones de pesos corrientes)

PERIODO	IMPUESTO POTENCIAL	RECAUDADO	EVASIÓN FISCAL	EVASIÓN TASA	% PIB
2004	1,000,821.00	622,646.00	378,175.00	37.8%	4.4
2005	1,043,205.00	697,600.00	345,605.00	33.1%	3.7
2006	1,162,230.00	815,750.00	346,480.00	29.8%	3.3
2007	1,261,472.00	921,679.00	339,793.00	26.9%	3.0
2008	1,384,850.00	1,048,260.00	336,590.00	24.3%	2.7
2009	1,303,952.00	971,602.00	332,350.00	25.5%	2.8
2010	1,555,883.00	1,167,366.00	388,517.00	25.0%	2.9
2011	1,763,770.00	1,300,791.00	462,979.00	26.2%	3.2
2012	1,859,314.00	1,375,440.00	483,874.00	26.0%	3.1

Fuente: Instituto de Estudios Superiores de Monterrey para Servicio de Administración Tributaria -SAT, "Estudio de evasión global de impuestos", ITESM, México, 2013. p. 127

La información disponible permite establecer que es posible lograr una importante recaudación de recursos que podrían canalizarse a la financiación del ICU, como resultado de una disminución de la evasión fiscal, en particular la que se registra en algunas contribuciones específicas.

¹⁰⁹ Campos Vázquez, R. M., Chávez Jiménez, E. S., & Esquivel Hernández, G. (2014). *Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible*. México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados.

Con base en cifras del SAT,¹¹⁰ existen dos impuestos en particular que registran altos niveles de evasión: el Impuesto sobre la Renta en su Régimen de Arrendamiento,¹¹¹ que presenta un porcentaje promedio de 86.2% para el período 2008-2012, y el Impuesto sobre la Renta para Personas Físicas del Régimen Empresarial,¹¹² con una evasión promedio para ese mismo período de 78.9%.

Sin alcanzar esos altos niveles, pero con gran relevancia debido a los montos de recuperación potenciales que podrían canalizarse al programa, se encuentra el Impuesto sobre la Renta para Personas Morales,¹¹³ que en el período de análisis registró una evasión promedio de 25.4%.

La estimación de los porcentajes y montos por evasión para cada una de estas contribuciones en el período 2008-2012, se muestra a continuación:

**Tabla 10. Monto y porcentaje de Evasión Fiscal Estimada 2008-2012
(Millones de pesos)**

AÑO	ISR. RÉGIMEN DE ARRENDAMIENTOS	% DE EVASIÓN	ISR. PERSONAS FÍSICAS, CON ACTIVIDAD EMPRESARIAL	% DE EVASIÓN	ISR. PERSONAS MORALES.	% DE EVASIÓN	MONTO TOTAL PARA EL AÑO
2008	\$23,949	87.18	\$24,455	68.22	\$86,520	24.05	\$134,924
2009	\$23,315	86.18	\$25,770	73.70	\$81,545	25.64	\$130,630
2010	\$26,220	86.00	\$34,376	84.16	\$91,552	23.69	\$152,148
2011	\$28,309	85.98	\$37,642	84.94	\$99,973	22.07	\$165,924
2012	\$30,472	85.65	\$40,030	83.44	\$153,915	31.40	\$224,417
Promedio del Período	\$26,453	86.20	\$32,455	78.90	\$102,701	25.40	\$161,609

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Estudios Superiores de Monterrey para Servicio de Administración Tributaria -SAT, "Estudio de evasión global de impuestos", ITESM, México, 2013.

Los datos anteriores revelan que el monto que podría obtenerse por una reducción de la evasión en el pago de cada una de estas contribuciones, representaría una importante fuente de ingresos potenciales para el ICU.

Si bien los mayores porcentajes de evasión se registran en el pago de ISR del Régimen de Arrendamientos, y en el de Personas Físicas con actividad

¹¹⁰ Instituto de Estudios Superiores de Monterrey para Servicio de Administración Tributaria –SAT (2013). "Estudio de evasión global de impuestos", México: ITESM. p. 17.

¹¹¹ Se define de acuerdo a lo establecido en el Artículo 114 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente.

¹¹² Definido por el Artículo 100 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente.

¹¹³ Se define con base en lo establecido en el Artículo 9 de la Ley del ISR vigente.

empresarial, el volumen de recursos que se maneja por concepto de ISR de Personas Morales lo convierte en el rubro del que podría obtenerse la mayor cantidad de dinero. El promedio estimado de evasión para esta contribución en el período 2004-2012, fue de \$102,701 millones de pesos por año. Para 2012, último de la serie, se estima que por este concepto dejaron de recaudarse \$153,915 millones de pesos. Por lo tanto y aunque el porcentaje de evasión es menor en este rubro, la recuperación de cuentas podría llevar a la recaudación de un alto monto presupuestal. De hecho, la suma de los tres conceptos de evasión para ese año hubiera generado una cantidad superior a los \$224 mil millones de pesos, que bien pudieron haberse destinado al ICU.

No será posible acabar de tajo el problema de la evasión, pero estamos seguros que la implementación de medidas conducentes a hacer eficiente la recaudación puede aportar dentro de los años venideros el presupuesto necesario para implementar la segunda, la tercera y la cuarta fase del proyecto de Ingreso Ciudadano Universal.

d. Reforma fiscal progresiva

La política fiscal en México no contribuye a reducir de manera significativa las brechas en el ingreso entre ricos y pobres; en otras palabras, no tenemos una política fiscal progresiva. Por el contrario, el efecto redistributivo de la política fiscal es mínimo, por no decir nulo. Mientras que el promedio de los países de la OCDE obtiene el 32.5% de todos sus ingresos a partir de impuestos al valor agregado en bienes y servicios, México obtiene el 54% de todos sus ingresos por esta vía. Lo anterior implica que la estructura fiscal en México está mucho más orientada a gravar el consumo que el ingreso personal o empresarial. Asimismo, hasta el año 2014 en México no había impuestos a las ganancias de capital en el mercado accionario. Ese año se implementó un nuevo impuesto del 10% sobre las ganancias obtenidas en bolsa por parte de personas físicas, pero aún no se cuenta con datos del monto recaudado por ese concepto. Tampoco hay impuesto alguno a las herencias, ni a las donaciones efectuadas entre personas vivas. Además, en varios

estados no hay pago de tenencia, y la recaudación por concepto de impuesto predial por parte de los municipios resulta insuficiente.¹¹⁴

La financiación del ICU requiere en el corto plazo, del incremento de la recaudación tributaria, derivado de una reforma fiscal progresiva en la que paguen más los que más tienen y que reduzca de manera significativa la evasión y elusión de los impuestos. Actualmente se recauda en impuestos aproximadamente 19.6% del PIB¹¹⁵ y estimamos que la recaudación tributaria podría duplicarse para hacer efectiva la aplicación del Ingreso Ciudadano Universal en México. Con el propósito de no afectar otras partidas del presupuesto gubernamental, la meta recaudatoria debería ser, como mínimo, el 25% del PIB. También se requeriría aplicar la tasa Tobin a las exportaciones de capital de los grandes y “socialmente responsables” empresarios, hacia paraísos fiscales.¹¹⁶

5.4 Ejemplos internacionales de fuentes de financiamiento innovadoras

Aunque se reconoce que el crecimiento económico es la vía más fácil para crear un espacio fiscal suficiente para financiar los programas de desarrollo social, los países que han avanzado en el establecimiento de estrategias orientadas a garantizar un piso de protección social (garantía de ingreso básico y acceso a servicios sociales esenciales) han hecho a menudo un uso innovador de distintas fuentes de financiamiento. Estas medidas, además de generar los recursos necesarios para la implementación de los programas, tienen implicaciones en los incentivos económicos que operan en la economía, así como sobre la sostenibilidad y legitimidad de las instituciones sociales.¹¹⁷

¹¹⁴ Esquivel Hernández, G. (2015), op. cit. p. 22.

¹¹⁵ En el informe “Estadísticas tributarias 2014”, pone en evidencia que en el 2012, última cifra disponible de México, los impuestos representaron 19.6% del PIB, mientras que el promedio de la OCDE es de 33.7% en el año de evaluación. Nota periodística en El Economista, 11 de diciembre de 2014. Disponible en <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2014/12/11/mexico-pais-que-menos-impuestos-recauda-ocde>.

¹¹⁶ Del Val Blanco, E. (2010), op. cit. p. 27.

¹¹⁷ Oficina Internacional del Trabajo (2011), op. cit. pp. 76 – 77.

Como opciones de política para mejorar el espacio fiscal para la protección social algunos países aumentan la tributación a través del establecimiento de impuestos con objetivos concretos (minerales o hidrocarburos, por ejemplo), mientras que otros deciden incrementar la tributación general; otros utilizan el superávit presupuestario; realizan redefinición de prioridades presupuestarias; reducción del gasto no prioritario o de gastos militares; la mayoría recurre a la reducción de la deuda y del servicio de la deuda, y en países con menores niveles de desarrollo se recurre a la ayuda internacional.¹¹⁸

Fuera de las fuentes “tradicionales” de financiamiento, en el siguiente recuadro presentamos algunas fuentes innovadoras aplicadas a la protección social:

Impuesto sobre las transacciones financieras: muchos países, entre ellos Brasil, República de Corea, India y Reino Unido, han adoptado algún tipo de impuesto sobre las transacciones financieras, normalmente un impuesto *ad valorem* sobre las transacciones de acciones de 10-50 puntos básicos. En promedio, este tipo de impuesto recaudaría menos del 0.5% del PIB. El informe Gates para la Cumbre del G-20 en Cannes calcula que un impuesto pequeño de 10 puntos básicos sobre las acciones y de 2 puntos básicos sobre los títulos serviría para recaudar alrededor de 48.000 millones de dólares anuales en los países del G-20.

Impuesto sobre las transacciones monetarias internacionales: el Grupo Piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo calculó que un impuesto del 0,005% sobre las operaciones con divisas extranjeras en los principales mercados de divisas en el punto de liquidación lograría recaudar en torno a los 25.000-36.000 millones de dólares en las cuatro divisas principales (dólar, euro, yen y libra esterlina). El grupo sugiere que los recursos obtenidos se utilicen para crear un Fondo Global de Solidaridad que podría dedicarse a la cooperación internacional para el desarrollo, incluida la implantación de pisos sociales.

Impuesto de solidaridad sobre los billetes de avión: en 2006, el Brasil, Chile, Francia, Noruega y Reino Unido, en colaboración con las Naciones Unidas, acordaron gravar los billetes de avión e invertir los fondos recaudados en protección sanitaria básica en países de ingresos bajos. El costo para los pasajeros oscila entre 1 dólar (billetes de clase económica) y 40 dólares (clase de negocios). Desde su creación, el impuesto a las aerolíneas ha ayudado a UNITAID a recaudar alrededor de 2.000 millones de dólares para financiar programas en beneficio de las poblaciones de 94 países.

Instrumentos de deuda: a partir de 2007, en virtud del acuerdo de canje Devt2Health, Australia y Alemania han convertido alrededor de 160 millones de dólares de los Estados Unidos de deuda bilateral de Côte d'Ivoire, Egipto, Etiopía, Indonesia y Pakistán en inversiones en servicios básicos de salud para estos países. En virtud de este acuerdo, el acreedor cancela la deuda bilateral y el deudor se compromete a invertir en salud básica.

¹¹⁸ Para mayor información sobre este punto se recomienda consultar el documento *Fiscal space and the extension of social protection: lessons learnt from developing countries: Bolivia, Botswana, Brazil, Costa Rica, Lesotho, Namibia, Thailand and South Africa*. Durán-Valverde, F. y Pacheco, J.F. (2012) International Labour Office, Social Security Department. - Geneva: ILO. Extraído el 11/1/2016 desde http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_207665.pdf

5.5 Impacto y viabilidad del Ingreso Ciudadano Alimentario Universal (ICAU).

La consecuencia última del Ingreso Ciudadano Universal equivale a una puesta en común de las riquezas socialmente producidas. El PIB se convertiría en un verdadero bien colectivo, producto del trabajo de todos los mexicanos, volviendo obsoleto el principio de *a cada cual según su trabajo*.¹¹⁹ Erradicaría de tajo, y para siempre, el hambre y la desnutrición, la pobreza extrema prácticamente desaparecería, mientras la pobreza no extrema disminuiría sustancialmente.¹²⁰

Para mostrar lo anterior, realizamos un ejercicio con cifras de 2014 en el que podemos constatar el impacto positivo de la implementación del Ingreso Ciudadano Universal en México, el cual permitiría la desaparición de la pobreza extrema por ingreso (población con ingreso menor a la línea de bienestar mínimo) y una reducción sustantiva de la pobreza total por esta misma dimensión, según datos del CONEVAL. En cuadro siguiente muestra la reducción de ambos tipos de pobreza, mediante la implementación paulatina de cuatro etapas, que dependen de la edad y sexo de la población.¹²¹ Si bien este ejercicio se hace para 2014, la propuesta que

¹¹⁹Julio Boltvinik citando a André Gorz en Boltvinik, J. (2008). Futuro posneoliberal de la política pública: el ingreso ciudadano universal. *Nueva Crónica*, pp.12-13.

¹²⁰ Boltvinik, J. (2010), op. cit. p. 194.

¹²¹ A partir de la información publicada por el Coneval sobre la medición de la pobreza, y con base en la ENIGH 2014, se calculó la reducción ésta, por la dimensión de ingreso, si el Ingreso Ciudadano Universal se implementa en las siguientes etapas:

Etapas 1.- Asignación de un Ingreso Ciudadano Universal de \$1,557.00 pesos (ICU en precios a 2014) a niñas y niños de 0 a 7 años que no cuenten con el beneficio del programa Oportunidades. Asimismo, para los que cuentan con el beneficio del programa o perciben otro tipo de ingreso como becas, cuya cantidad sea menor a los \$1,557.00 pesos, se otorga un complemento para alcanzar dicha cantidad. El ICU de \$1,557.00 pesos también se otorgaría a las personas de 65 años y más, y en el caso de contar con alguna transferencia pública monetaria ('Programa de 65 y más', 'Otros programas de adultos mayores', 'Programa de apoyo Alimentario') se seguiría el mismo esquema de asignación expuesto con anterior, es decir, sólo se asignaría un complemento.

Etapas 2.- Se extiende la asignación del ICU a la población de 8 a 17 años, con los mismos supuestos anteriores de asignación expuestos arriba.

Etapas 3.- Se incluye a todas las mujeres de 18 a 64 años, y en caso de recibir programas sociales (Oportunidades, Programa de Apoyo Alimentario, etc.), el aplicaría el beneficio complementario para llegar al monto del ICUA de de \$1,557.00 pesos.

se plantea en esta iniciativa es que la implementación se realice por etapas, a lo largo de 20 años, como explicaremos más adelante.

De esta forma, al otorgar el ICUA sólo para las niñas y los niños de cero a siete años de edad y a la población de 65 años o más observamos una reducción de la pobreza extrema de más de la mitad (al pasar de 24.6 millones a 11.8) y la pobreza total de 63.8 a 51.4 millones). En la segunda etapa que incluye a las niñas y niños de 8 a 17 años de edad, se tiene también reducciones importantes de ambos tipos de pobreza. Durante la tercera etapa la pobreza extrema sería casi inexistente, acabando con ésta en la cuarta etapa. En lo que respecta a la pobreza por ingreso total medida por el CONEVAL, en la cuarta etapa se reduce a un problema menor, pero ya en la tercera etapa se cumple con los Objetivos del Desarrollo Sustentable (reducir a la mitad la pobreza total). Veinte años de la aplicación de este beneficio es un periodo relativamente corto para erradicar casi por completo la pobreza por ingreso, logro que la sociedad mexicana no pudo alcanzar en toda su historia.

Tabla 11. Pobres por ingreso, según CONEVAL (2014) y contribución del ICU a la reducción de la pobreza (absolutos)

	Medición CONEVAL	Supuesto de Implementación ICU			
		Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo	24,636,773	11,817,411	4,422,232	744,561	-
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar	63,818,989	51,636,841	37,279,207	19,584,669	7,481,837

Nota: La **Línea de Bienestar Mínimo**, es la definida por el CONEVAL como el valor de la canasta alimentaria. Para el medio urbano de \$1,242.61 y rural de \$868.25. La **Línea de Bienestar**, es el valor de la canasta alimentaria más la no alimentaria. Para el medio urbano de 2,542.13 y para el rural de 1,614.65.

Fuente: Elaboración propia con cifras de la ENIGH 2014.

Similar contribución puede verse en la reducción de la pobreza multidimensional. Así, la disminución de la población en pobreza con la implementación del Ingreso Ciudadano Alimentario para toda la población sería del

Etapa 4.- Se extiende la asignación del ICU a los hombres de 18 a 64 años que no tienen ingresos, y si tiene ingreso y es menor al ICU se asigna el complemento.

10 millones en la primera etapa; mientras que la disminución de la población en pobreza extrema (es decir, con al menos tres carencias sociales y con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo) se reduciría a la mitad. Se confirma que con esta política se alcanzarían las metas de los Objetivos del Desarrollo Sustentable, para la tercera etapa (en quince años, la pobreza multidimensional estaría a la mitad (cabe destacar que estamos observando la reducción en términos absolutos, pero en relativos la disminución será mayor), quedando casi por completo eliminada la pobreza multidimensional en quince años.

Tabla 12. Contribución del ICUA a la reducción de la Pobreza Multidimensional

	Medición CONEVAL	Supuesto de Implementación ICU			
		Etapas 1	Etapas 2	Etapas 3	Etapas 4
Población en pobreza (millones)	55.34	45.66	33.56	18.23	7.12
Población en pobreza moderada	43.9	40.18	31.54	17.86	7.12
Población en pobreza extrema	11.44	5.48	2.02	0.372	0

Nota: Una persona se encuentra en situación de POBREZA cuando presenta al menos una carencia social y su ingreso es inferior a la línea de bienestar.

Una persona se encuentra en situación de POBREZA EXTREMA cuando presenta al menos tres carencias sociales y su ingreso es inferior a la línea de bienestar mínimo.

Una persona se encuentra en situación de POBREZA MODERADA cuando presenta menos de tres carencias sociales, y su ingreso es superior a la línea de bienestar mínimo, pero inferior a la línea de bienestar.

Fuente: Elaboración propia con cifras de la ENIGH 2014.

Es evidente que el ICUA funcionaría como un estabilizador del consumo fundamental para sostener la demanda en tiempos de crisis, especialmente para los grupos más vulnerables, y de este modo evita la ampliación de las brechas de desigualdad económica y social. Como mecanismo institucional sería capaz de garantizar al conjunto de la ciudadanía, la existencia material al menos en niveles básicos.¹²²

¹²² Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. p. 39.

El ICUA no solo sería una importante herramienta para combatir la pobreza, abatir la desigualdad y avanzar en la garantía de una vida digna para todas las mexicanas y los mexicanos, sería también un poderoso instrumento de cambio social y político que permitiría un reordenamiento de las relaciones sociales en beneficio de la libertad, la autonomía, el respeto y el reconocimiento de hombres y mujeres de toda condición. Una sociedad en la que nadie carezca de lo básico es buena para todos. Es la única sociedad posible que merece la pena. Liberar a las mujeres y hombres del látigo del hambre y del imperio de la necesidad, del miedo al día a día, de la escasez de tiempo, de la inseguridad sobre el presente y la incertidumbre sobre el futuro, significa construir ciudadanía, ampliar los espacios para la organización social, así como crear mejores condiciones para la participación ciudadana y el activismo civil.¹²³

El Ingreso Ciudadano Universal Alimentario es una política de redistribución que no afecta de manera negativa el funcionamiento de los mercados, sólo incide sobre la posesión o dotación de recursos con que cuentan las personas. En el mismo sentido, al redistribuir el ingreso se contribuye a elevar la demanda efectiva, que estimula una mayor utilización de los recursos disponibles, sin elevar los costos unitarios de las empresas.¹²⁴

Al hacer una estimación cuantitativa de la repercusión de este ingreso sobre las principales variables macroeconómicas (PIB y empleo), se obtienen resultados muy positivos. Con una tasa de crecimiento elevada y suponiendo que la productividad del trabajo se acrecentara, el incremento en el empleo sería superior a 3%.¹²⁵

Las transferencias de ingresos regulares y fiables pueden facilitar la mejora de la capacidad productiva (que facilita el progreso económico autosostenido) en los hogares pobres a través de la inversión en activos productivos, especialmente de naturaleza humana y física. Así mismo, aunque en ocasiones se expresa preocupación ante la posibilidad de que las transferencias sociales de ingresos

¹²³ Op. cit.

¹²⁴ Op. cit.

¹²⁵ Huerta Quintanilla, R. (2009). El Ingreso Ciudadano en México: Impacto y viabilidad. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 40 (159), 85-99. p. 92

puedan acabar sustituyendo el empleo decente, los datos disponibles indican que esto no es así en la práctica; las mencionadas transferencias como medidas de protección social repercuten mínimamente o no tienen efectos negativos sobre la oferta de trabajo y productividad,¹²⁶ por el contrario pueden mejorar el acceso a los mercados de trabajo. Otros estudios muestran que este tipo de transferencias (regulares) permiten a los hogares afectados por restricciones crediticias y de liquidez reasignar sus recursos productivos, así como acumular activos y protegerlos, reduciendo los costos asociados a la búsqueda de empleo y permitiendo que los individuos busquen trabajo de forma más activa y aumenten su participación en la actividad productiva, estimulando a la par los mercados de bienes y servicios de producción local.¹²⁷

Por lo anteriormente expuesto, el Grupo Parlamentario de MORENA propone una adición al artículo 4º y al 73 de la Constitución Política de 1917, para incorporar y elevar a rango constitucional el Ingreso Ciudadano Universal y otorgarle atribuciones al Congreso de la Unión para legislar en esta materia, por lo cual sometemos a la consideración de esta Asamblea, el siguiente:

¹²⁶ En un estudio realizado por Brasil y Sudáfrica, se puso de manifiesto que las familias que reciben transferencias monetarias buscaban trabajo de manera más intensa y exhaustiva y encontraban empleo con más frecuencia, lo que conducía a una mayor participación en la fuerza de trabajo entre las familias beneficiarias que entre las que no recibían apoyo. Samson, M. (2009). The impact of social transfers on growth, development, poverty and inequality in developing countries. p. 134. En Townsend, P. (director): Building decent societies: Rethinking the role of social security in development. Basingstoke/Ginebra. Palgrave Macmillan/OIT. Extraído el 12/1/2016 desde https://www.researchgate.net/publication/251422335_The_impact_of_social_transfers_on_growth_development_poverty_and_inequality_in_developing_countries

¹²⁷ Oficina Internacional del Trabajo (2011), op. cit. pp. 53 – 56.

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PARRAFO
CUARTO AL ARTÍCULO 4° Y SE REFORMA EL 73, FRACCIÓN XXIX-D DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

ÚNICO.- Se **ADICIONA** un párrafo cuarto al artículo 4° y se **REFORMA** el 73, fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 4o...

...

...

Toda persona, desde su nacimiento, tiene derecho a un ingreso ciudadano universal. El Estado garantizará su cumplimiento a través de transferencias monetarias, cuyo valor será suficiente para cubrir, como mínimo, el costo de una alimentación balanceada y digna. La Ley establecerá los montos, periodicidad y mecanismos de entrega.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 73. ...

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, ***ingreso ciudadano universal***, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones a sus ordenamientos jurídicos para establecer el derecho a un Ingreso Ciudadano Universal, de conformidad con lo establecido en el presente decreto, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.

TERCERO.- El Congreso de la Unión expedirá la Ley general correspondiente en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

CUARTO.- El Ejecutivo Federal incluirá en los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales señalados en los incisos de este artículo, una partida para el Ingreso Ciudadano Universal en el Ramo 20 Desarrollo Social, atendiendo las siguientes etapas de implementación:

a).- Para los adultos mayores, de 65 años, y para todos los niños y niñas menores de hasta 7 años, en el periodo comprendido de 2016 a 2020.

Una vez cubierta la primera etapa, se incluirán los siguientes grupos de población.

b).- Para los niños, niñas y adolescentes de 8 a 17 años en el periodo comprendido del 2021 al 2025.

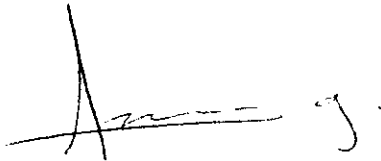
Una vez alcanzada la cobertura de las poblaciones señaladas en los incisos a) y b), se incluirán los siguientes grupos de población.

c).- Para las mujeres entre los 18 y 64 años de edad, en el periodo comprendido de 2026 a 2030.

d).- Para los hombres entre los 18 y 64 años de edad, para alcanzar la cobertura universal de la población, en el periodo comprendido del 2031 al 2035.

QUINTO.- La Ley deberá contemplar el aumento progresivo del Ingreso Ciudadano Universal, una vez alcanzada la cobertura alimentaria básica, hasta lograr un Ingreso Ciudadano completo, donde se contemple el total de las necesidades humanas a un nivel satisfactorio, bajo un principio de austeridad.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de abril de 2016.



Dip. Araceli Damián González



Dip. Norma Xóchitl Hernández Colín

ANEXO 1. METODOLOGÍA DEL CÁLCULO DE PROYECCIÓN DEL PIB E INFLACIÓN

La proyección de los datos del PIB y para la inflación para los años 2016 a 2035, se realizó tomando como base las cifras previas que son publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para la serie comprendida entre los años 1993 a 2015 para ambas variables, mediante el método estadístico conocido como “Mínimos Cuadrados Ordinarios”. Esta técnica es muy útil para poder realizar pronósticos de datos, y es una de las más comúnmente utilizadas en temas económicos con ese propósito.

Brevemente, el método de mínimos cuadrados ordinarios, consiste en “minimizar” la suma de los cuadrados de las distancias verticales entre los valores de los datos observados y los de la regresión estimada, es decir, minimiza la suma de los residuos al cuadrado, teniendo como residuo la diferencia entre los datos observados y los valores del modelo (línea)¹²⁸.

El método de mínimos cuadrados ordinarios elige los valores para la pendiente y para la intersección en el eje “Y”, a fin de minimizar la suma de los cuadrados del error, distancias (SSE, siglas de “*Sum of Squared Errors*”) entre los valores “Y, y la recta:

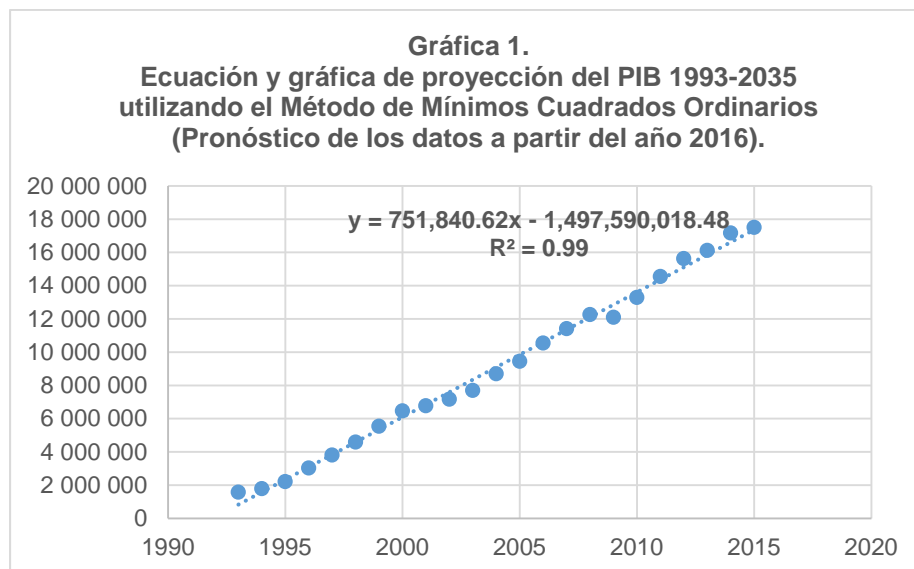
$$SSE = \sum(Y - \hat{Y})^2 = \sum(Y - \beta_0 - \beta_1 X)^2$$

Donde $\hat{Y} = \beta_0 + \beta_1 X$ es el valor estimado de Y en la recta

1) Proyección de datos para el Producto Interno Bruto.

La ecuación que se obtuvo para estimar los datos proyectados, así como el coeficiente de determinación (R^2) y la gráfica de la recta estimada correspondiente para el Producto Interno Bruto, utilizando como base valores corrientes, se muestran a continuación:

¹²⁸ Con base en Hanke, John E. y Wichern, Dean W. “Pronósticos en los negocios”. Pearson Educación. Octava Edición, 2006. Pp. 37-38.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

De tal forma y utilizando la ecuación anterior, los datos proyectados para valores del PIB entre los años 2016 y 2035, son los que se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 1. Estimación de los valores del producto interno bruto México 1993-2035*

X (Año)	Y (PIB)	Tasa de Crecimiento %
1993	1 570 147	---
1994	1 779 754	13.3
1995	2 206 943	24.0
1996	3 020 033	36.8
1997	3 805 272	26.0
1998	4 586 366	20.5
1999	5 539 866	20.8
2000	6 464 302	16.7
2001	6 770 398	4.7
2002	7 160 499	5.8
2003	7 695 624	7.5
2004	8 693 240	13.0
2005	9 441 350	8.6
2006	10 538 115	11.6
2007	11 403 263	8.2
2008	12 256 863	7.5
2009	12 093 890	-1.3

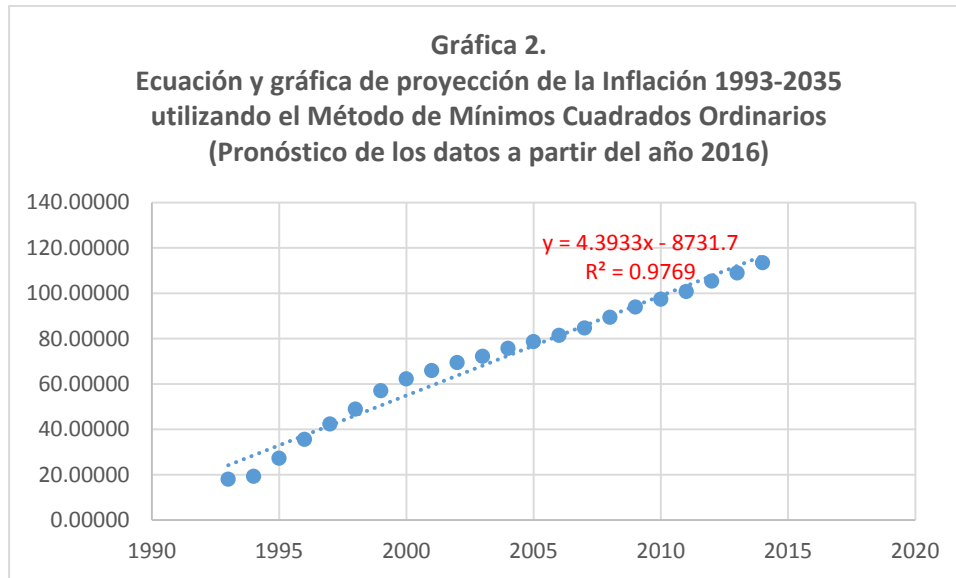
X (Año)	Y (PIB)	Tasa de Crecimiento %
2010	13 282 061	9.8
2011	14 550 014	9.5
2012	15 626 907	7.4
2013	16 116 420	3.1
2014	17 161 371	6.5
2015	17,504,598	2.0
2016	18,120,665	3.5
2017	18,872,506	4.1
2018	19,624,347	4.0
2019	20,376,187	3.8
2020	21,128,028	3.7
2021	21,879,869	3.6
2022	22,631,709	3.4
2023	23,383,550	3.3
2024	24,135,390	3.2
2025	24,887,231	3.1
2026	25,639,072	3.0
2027	26,390,912	2.9
2028	27,142,753	2.8
2029	27,894,593	2.8
2030	28,646,434	2.7
2031	29,398,275	2.6
2032	30,150,115	2.6
2033	30,901,956	2.5
2034	31,653,797	2.4
2035	32,405,637	2.4

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

*Valores proyectados a partir de 2016 (Millones de pesos corrientes)

2) Proyección de datos para la Inflación.

Por su parte, la ecuación obtenida para estimar los datos proyectados, así como el coeficiente de determinación (R^2) y la gráfica de la recta estimada que corresponde al cálculo del pronóstico de la inflación, se muestran a continuación:



Utilizando la ecuación anterior, la tabla siguiente muestra los datos proyectados de inflación para el período 2016-2035:

Tabla 2. Estimación de los valores de inflación México 1993-2035*

X (Año)	Y INFLACIÓN	Tasa de Crecimiento %
1993	17.99955	9.61867044
1994	19.21244	6.73840327
1995	27.19875	41.5684575
1996	35.52236	30.6029275
1997	42.33428	19.1764098
1998	48.89421	15.4955573
1999	57.00023	16.5786893
2000	62.18964	9.10419349
2001	65.87671	5.92875662
2002	69.36275	5.29175447
2003	72.16732	4.04334642
2004	75.64494	4.81882812
2005	78.63226	3.94913168
2006	81.35753	3.46584581
2007	84.63793	4.0320735
2008	89.35475	5.57293704
2009	93.89572	5.08195962
2010	97.34713	3.67579557
2011	100.68000	3.42369154

X (Año)	Y INFLACIÓN	Tasa de Crecimiento %
2012	105.27900	4.56793802
2013	108.91800	3.45652979
2014	113.43800	4.14991094
2015	118.05100	4.06653855
2016	124.7471	5.67223588
2017	129.1101	3.49747959
2018	133.4731	3.37928963
2019	137.8361	3.26882651
2020	142.1992	3.1653565
2021	146.5622	3.0682359
2022	150.9252	2.97689765
2023	155.2882	2.8908403
2024	159.6512	2.80961871
2025	164.0142	2.73283642
2026	168.3772	2.66013917
2027	172.7402	2.59120939
2028	177.1032	2.52576162
2029	181.4662	2.46353851
2030	185.8292	2.40430747
2031	190.1922	2.34785775
2032	194.5552	2.29399794
2033	198.9182	2.24255381
2034	203.2812	2.19336638
2035	207.6442	2.14629037

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México (hasta 2011) y de INEGI

*Valores proyectados a partir de 2016 (Variación porcentual anual)

Teniendo en cuenta los cálculos anteriores, se proyectó el costo de la iniciativa de la siguiente manera:

Tabla 3. Costo ICU proyectado a 2035

Etapas	Año	Población objetivo (millones)	Inflación proyectada*	Canasta Alimentaria INEGI-CEPAL	10% COPLAMAR	ICU proyectado mensual	Pago Mensual ICU (millones)	Costo Anual (millones)	PIB Proyectado (millones)	% PIB
Etapas 1 (Infantes y Adultos Mayores)	2016	26.24	0.057	1,429.27	1,572.20	1,661.38	43,593.65	523,123.82	18,120,665.45	2.89%
	2017	26.50	0.035	1,429.27	1,572.20	1,627.18	43,113.61	517,363.27	18,872,506.07	2.74%
	2018	26.79	0.034	1,429.27	1,572.20	1,625.33	43,534.92	522,418.98	19,624,346.69	2.66%
	2019	27.10	0.033	1,429.27	1,572.20	1,623.59	44,005.93	528,071.11	20,376,187.30	2.59%
	2020	27.43	0.032	1,429.27	1,572.20	1,621.96	44,491.15	533,893.83	21,128,027.92	2.53%
Etapas 2 (Incorpora Niñas, niños y adolescentes)	2021	49.82	0.031	1,429.27	1,572.20	1,620.44	80,736.84	968,842.12	21,879,868.54	4.43%
	2022	50.12	0.030	1,429.27	1,572.20	1,619.00	81,146.98	973,763.80	22,631,709.15	4.30%
	2023	50.44	0.029	1,429.27	1,572.20	1,617.65	81,589.52	979,074.28	23,383,549.77	4.19%
	2024	50.77	0.028	1,429.27	1,572.20	1,616.37	82,061.66	984,739.97	24,135,390.39	4.08%
	2025	51.11	0.027	1,429.27	1,572.20	1,615.16	82,551.53	990,618.41	24,887,231.00	3.98%
Etapas 3 (Incorpora Mujeres adultas)	2026	94.26	0.027	1,429.27	1,572.20	1,614.02	152,134.33	1,825,611.90	25,639,071.62	7.12%
	2027	94.95	0.026	1,429.27	1,572.20	1,612.94	153,146.70	1,837,760.45	26,390,912.24	6.96%
	2028	95.64	0.025	1,429.27	1,572.20	1,611.91	154,162.01	1,849,944.06	27,142,752.86	6.82%
	2029	96.33	0.025	1,429.27	1,572.20	1,610.93	155,178.53	1,862,142.38	27,894,593.47	6.68%
	2030	97.00	0.024	1,429.27	1,572.20	1,610.00	156,176.88	1,874,122.56	28,646,434.09	6.54%
Etapas 4 (Incorpora Hombres adultos)	2031	138.38	0.023	1,429.27	1,572.20	1,609.11	222,673.69	2,672,084.29	29,398,274.71	9.09%
	2032	139.26	0.023	1,429.27	1,572.20	1,608.26	223,971.70	2,687,660.42	30,150,115.32	8.91%
	2033	140.12	0.022	1,429.27	1,572.20	1,607.45	225,234.79	2,702,817.50	30,901,955.94	8.75%
	2034	140.95	0.022	1,429.27	1,572.20	1,606.68	226,462.19	2,717,546.33	31,653,796.56	8.59%
	2035	141.76	0.021	1,429.27	1,572.20	1,605.94	227,653.24	2,731,838.85	32,405,637.17	8.43%

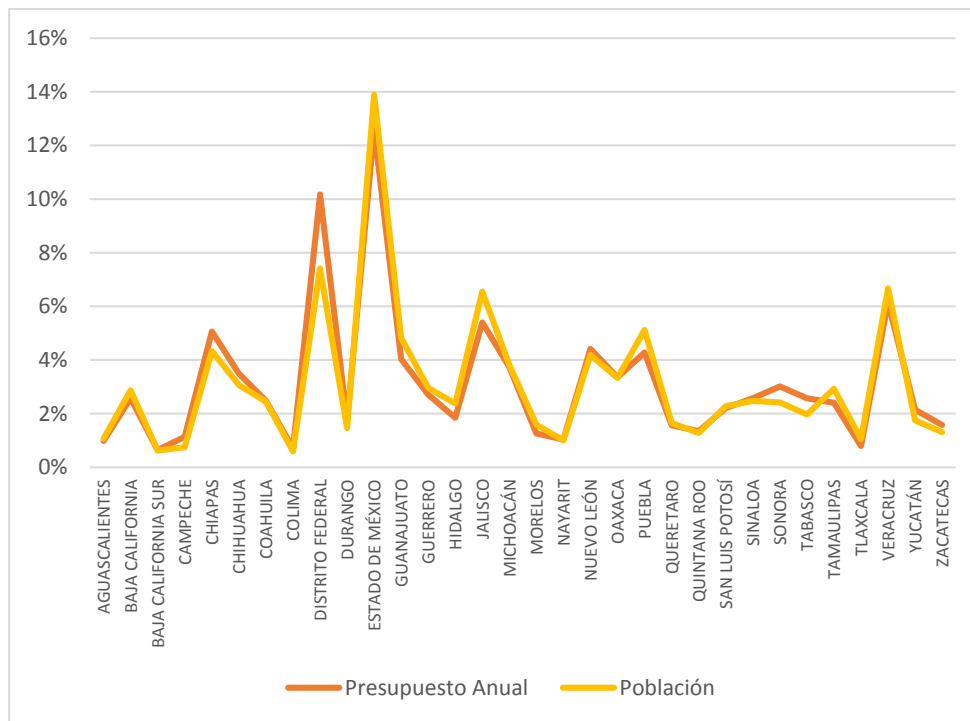
ANEXO 2. CONSIDERACIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO SOLIDARIO

Para tener una idea aproximada del monto presupuestal que cada una de las entidades federativas podría aportar de manera voluntaria al Ingreso Ciudadano Universal (ICU), puede tomarse como referencia alguna de las siguientes medidas:

1) Presupuesto Anual Estatal per cápita.

Cada una de las entidades federativas determina su propio presupuesto de egresos anual con base en sus propias características (población total, población en situación de pobreza, monto de recursos federales recibidos, endeudamiento, etc.) y sus propias prioridades programáticas. De estos factores, en México existe una fuerte correlación entre el monto presupuestal que cada estado determina, con la población total que habita en su territorio. Es decir, aquellas entidades que cuentan con mayor población, cuentan también con un mayor monto de recursos a utilizar en sus presupuestos anuales.

Gráfica 1. Relación porcentual entre presupuesto asignado y población total (2014)



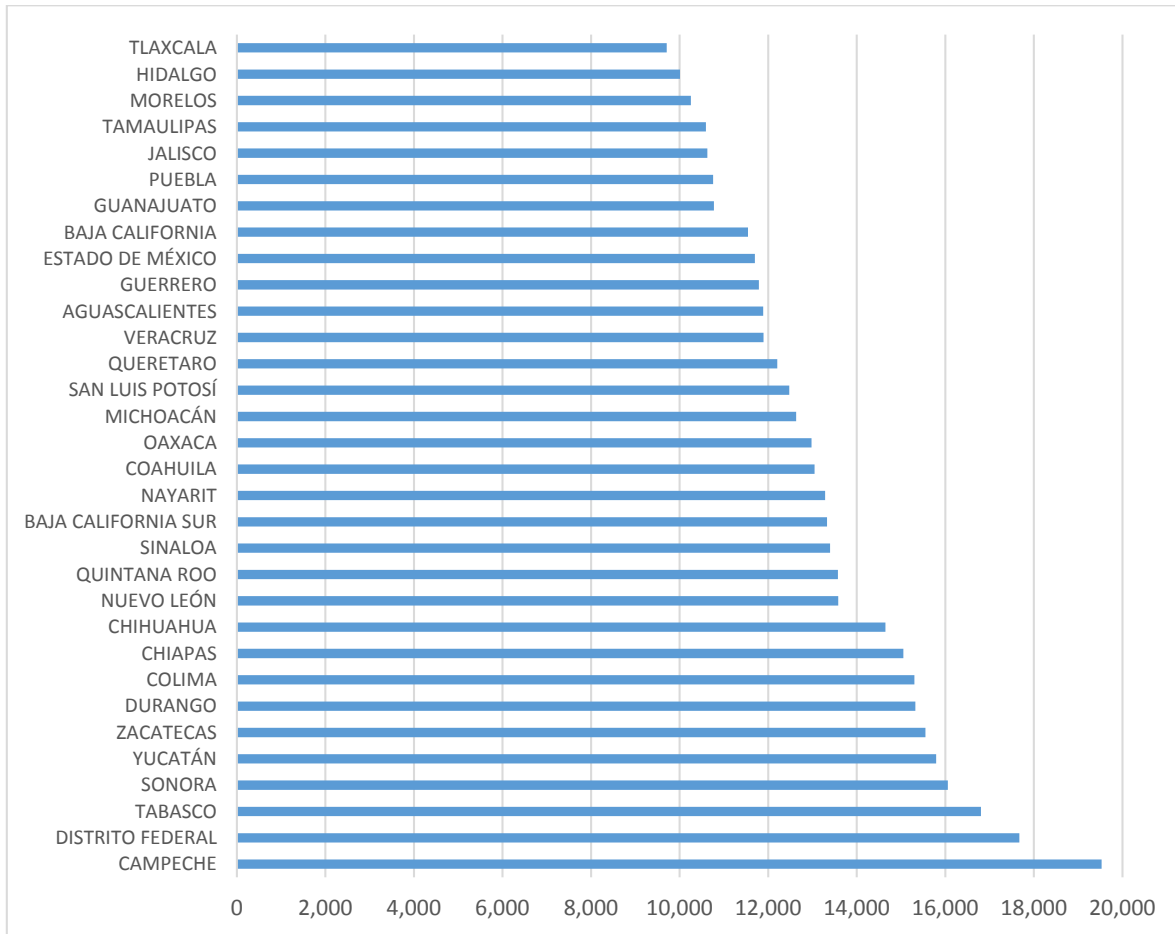
Fuente: Elaboración propia con la información de las cifras oficiales del Decreto de Presupuesto de Egresos 2014 de cada entidad federativa, que fueron publicados en su Diario (o Periódico) Oficial. Los datos de población pertenecen a las proyecciones de CONAPO para el mismo año considerado.

Tomando como base esta premisa, es posible establecer que el presupuesto anual per cápita¹²⁹ proporciona una medida aceptable para determinar la magnitud aproximada en que cada una de las entidades federativas podría aportar al programa de Ingreso Ciudadano Universal (ICU). Esto es, los estados que registran un mayor presupuesto per cápita, poseen la capacidad potencial de aportar un mayor monto de recursos solidarios al ICU.

Con base en datos de presupuesto y población por entidad federativa para el año 2014, los Estados con mayores recursos presupuestales per cápita fueron Campeche, Distrito Federal, Tabasco y Sonora (sobre los 16,000 pesos anuales por persona). Mientras que los Estados de Tlaxcala, Hidalgo, Morelos, Tamaulipas, Jalisco, Puebla y Guanajuato son los que registraron menores recursos presupuestales per cápita (por debajo de los 10,000 pesos anuales).

¹²⁹ El Presupuesto Anual per cápita se ha calculado mediante la fórmula siguiente:
Presupuesto de Egresos Anual de la entidad en el año "n"
Población total de la entidad federativa en el año "n"

Gráfica 2. Presupuesto Per Cápita por Entidad Federativa (2014)



Fuente: Elaboración propia con la información de las cifras oficiales del Decreto de Presupuesto de Egresos 2014 de cada entidad federativa publicados en su Diario (o Periódico) Oficial. Los datos de población pertenecen a las proyecciones de CONAPO para el mismo año considerado.

2) Presupuesto Anual Estatal de Desarrollo Social per cápita.

Otra medida que podría utilizarse para definir los aportes estatales al programa de Ingreso Ciudadano Universal es el presupuesto asignado a Desarrollo Social per cápita.¹³⁰

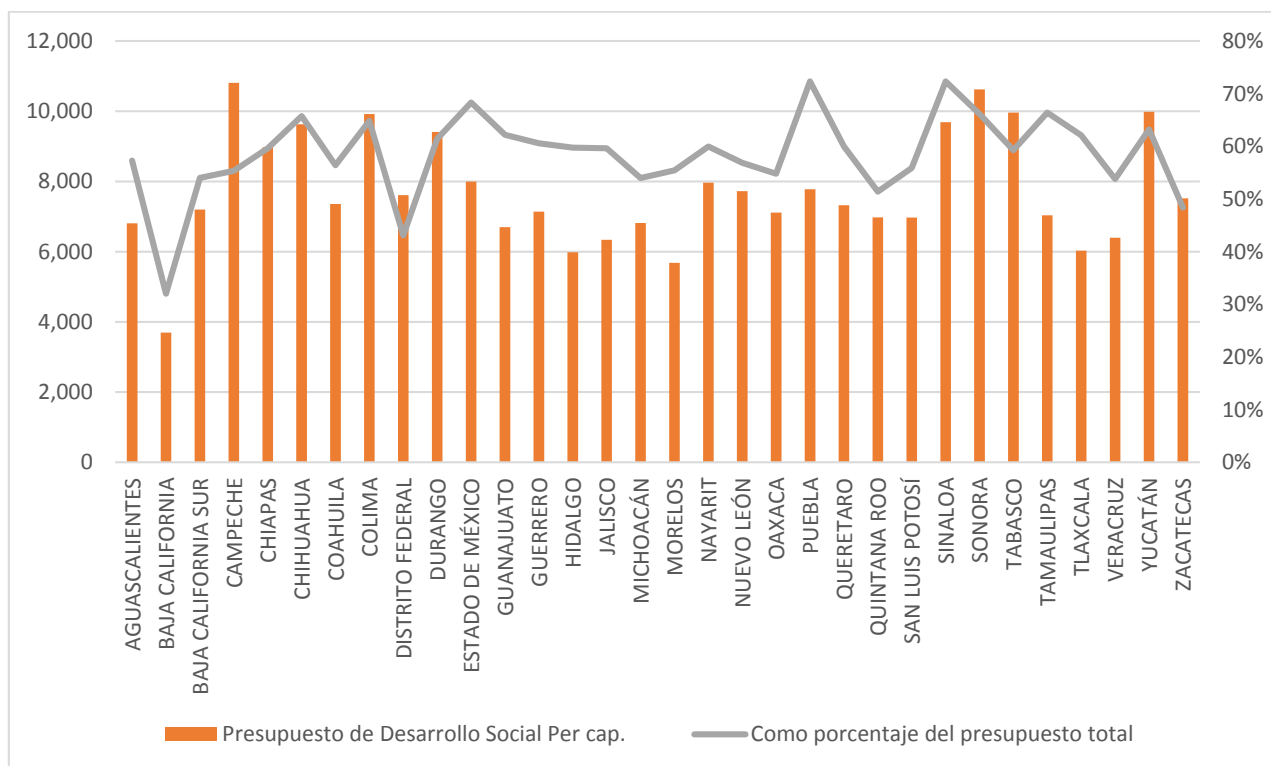
De acuerdo con la revisión realizada a los presupuestos de las Entidades Federativas, el mayor gasto social per cápita, lo realizan los Estados de Campeche, Sonora, Yucatán, Tabasco, Colima, Sinaloa, Chihuahua, Durango y Chiapas. Aunque en proporción al presupuesto de egresos, son Puebla, Sinaloa y el Estado

¹³⁰ El Presupuesto de Desarrollo Social per cápita se ha calculado mediante la fórmula siguiente:

$$\frac{\text{Presupuesto de Desarrollo Social de la entidad en el año "n"}}{\text{Población total de la entidad federativa en el año "n"}}$$

de México, las entidades que destinan mayores porcentajes (68 – 72%) al gasto social¹³¹.

Gráfica 3. Presupuesto Desarrollo Social Per Cápita (2014)



Fuente: Elaboración propia con la información de las cifras oficiales del Decreto de Presupuesto de Egresos 2014 de cada entidad federativa, publicados en su Diario (o Periódico) Oficial. Los datos de población pertenecen a las proyecciones de CONAPO para el mismo año considerado.

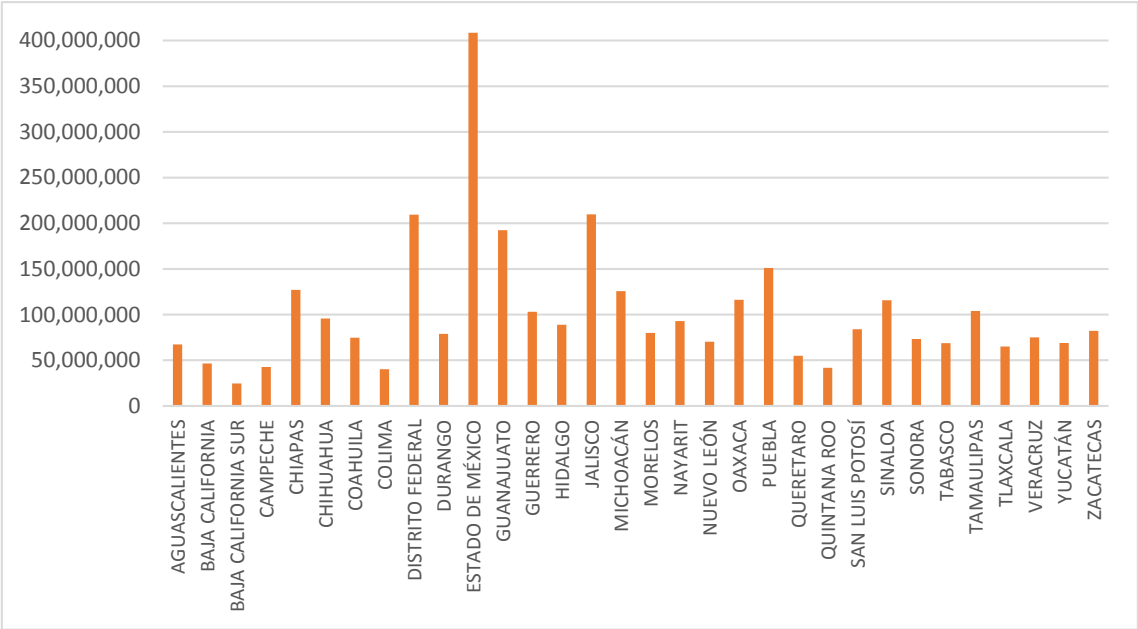
3) Presupuesto designado para las delegaciones estatales de Sedesol

Un criterio adicional que podría ser empleado para definir las asignaciones presupuestales que cada entidad federativa puede aportar de manera potencial al programa de Ingreso Ciudadano Universal (ICU), es el monto de recursos que se destina por parte de la Secretaría de Desarrollo Social a sus delegaciones estatales en la República Mexicana.

¹³¹ Entendido este como el rubro denominado “Clasificación funcional del Gasto” que incluyen las Entidades Federativas en sus Leyes de Presupuesto de Egresos, que puede incluir protección ambiental, vivienda y servicios a la comunidad, salud, recreación y cultura, educación, protección social, entre otros.

Este aspecto aporta una visión un tanto distinta a las anteriores, pero refleja cuáles son aquellas entidades que de acuerdo a la estrategia del Gobierno Federal, requieren de una mayor cantidad de recursos para implementar los diversos programas sociales con que cuenta la dependencia.

Gráfica 4. Distribución de Recursos a las Delegaciones Estatales de SEDESOL (2014).



Fuente: Elaboración propia con base en Presupuesto SEDESOL 2014. Disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/20/r20_reurgfpp.pdf

Resulta claro que el Estado de México es la entidad que, por mucho, recibe una mayor cantidad de recursos en su delegación de SEDESOL, y por lo tanto podría llevar a cabo una mayor aportación al ICU. En esa misma línea pero en una cantidad menor, podrían hacerlo entidades como el Distrito Federal y Jalisco. Y finalmente, estados como Baja California Sur, Quintana Roo y Colima, por ejemplo, serían los que tendrían menor capacidad presupuestal para llevar a cabo aportaciones al ICU, toda vez que son los que reciben menos recursos.

Es necesario matizar, sin embargo, que el monto presupuestal señalado para las Delegaciones de SEDESOL, es muy inferior al de los dos rubros señalados con anterioridad.



Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIII Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: César Camacho Quiroz, presidente, PRI; Marko Antonio Cortés Mendoza, PAN; Francisco Martínez Neri, PRD; Jesús Sesma Suárez, PVEM; Norma Rocío Nahle García, MORENA; José Clemente Castañeda Hoeflich, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Alfredo Valles Mendoza, NUEVA ALIANZA; Alejandro González Murillo, PES.

Mesa Directiva

Diputados: Jesús Zambrano Grijalva, presidente; vicepresidentes, Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano, PRD; María Bárbara Botello Santibáñez, PRI; Edmundo Javier Bolaños Aguilar, PAN; Daniela de los Santos Torres, PVEM; secretarios, Ramón Bañales Arámbula, PRI; Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, PAN; Isaura Ivanova Pool Pech, PRD; Juan Manuel Celis Aguirre, PVEM; Ernestina Godoy Ramos, MORENA; Verónica Delgadillo García, MOVIMIENTO CIUDADANO; María Eugenia Ocampo Bedolla, NUEVA ALIANZA; Ana Guadalupe Perea Santos, PES.

Secretaría General**Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>