

LUIS SÁNCHEZ JIMÉNEZ, Senador de Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de la facultad conferida en la Fracción II del Artículo 71 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, y los Artículos 8 numeral 1 fracción I, 164 y 169 del reglamento del senado de la república, someto a consideración del pleno la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A FIN DE CREAR EL DERECHO AL INGRESO BÁSICO CIUDADANO:**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

GARANTÍA DE UN INGRESO BÁSICO CIUDADANO (IBAC)

La inequitativa distribución de la riqueza es un fenómeno mundial que ha profundizado los problemas de desigualdad, pobreza y exclusión social en las últimas tres décadas.

La desigualdad del mundo contemporáneo como producto de la desproporcional relación entre la renta y la riqueza, se constituye en un auténtico impedimento para el ejercicio de la libertad y el respeto a la dignidad de millones de personas. La pobreza no sólo es privación y carencia material bajo la diferencia de acceso a la renta que se genera en un país, la pobreza se convierte en dependencia de gobiernos clientelares y de políticos sin escrúpulos que se enriquecen manipulando las necesidades básicas e inmediatas de las personas; la pobreza se convierte en aislamiento y compartimentación social de quien la padece como un estigma de exclusión social.

La desigualdad y la pobreza están llegando a extremos de escándalo que son difíciles de justificar incluso para los más férreos defensores del *status quo*. Para atender los retos derivados de esta situación, debemos hacer responsablemente necesario para conseguir que nuestras sociedades contemporáneas sean menos injustas; por ello, es ineludible realizar el imperativo de Morelos de “*moderar la opulencia y la indigencia*”, de propiciar un mejor equilibrio entre la generación y el acceso a la riqueza, de asegurar un piso mínimo de ingreso a la población que disminuya o prevenga su vulnerabilidad para evitar con ello un desastre civilizatorio de consecuencias impredecibles.

El riesgo de ruptura civilizatoria puede sustentarse a partir de los datos que nos aportan un conjunto abundante de estudios de las más variadas fuentes.

Así, por ejemplo, en el informe *Gobernar para las Elites: Secuestro Democrático y Desigualdad Económica* de la Fundación **OXFAM**¹, se reporta que cerca de la mitad de la riqueza mundial está en manos del 1 por ciento de la población, y que ésta posee unos 110 billones de dólares, en tanto que la mitad más pobre de la población mundial, alrededor de 3,500 millones de personas, posee la misma cantidad de riqueza que las 85 personas más ricas del mundo.

En el mismo informe se establece que hay 18.5 billones de dólares no registrados en países de baja tributación, mejor conocidos como paraísos fiscales, por lo que en realidad la concentración de riqueza es mucho mayor.

¹**OXFAM** es una fundación privada de carácter internacional, sin ánimo de lucro y vinculada al mundo académico que trabaja en proyectos de desarrollo, acción humanitaria, comercio justo y movilización social. Para referencia al documento citado ver: <http://www.oxfamintermon.org/es/documentos/17/01/14/gobernar-para-elites-secuestro-democratico-desigualdad-economica>

Así las cosas, el 20% de los billonarios cuyos intereses se asientan en los sectores financieros y de seguros, aumentó su fortuna 11% en un año, generándose 37 nuevos multimillonarios con un 15% de incremento en su riqueza a partir de la dinámica del capital especulativo.

Otras conclusiones ilustrativas que se desprenden del informe de **OXFAM** establecen que la concentración del 46 por ciento de la riqueza en manos de una minoría supone un nivel de desigualdad «sin precedentes», que amenaza con «perpetuar las diferencias entre ricos y pobres hasta hacerlas irreversibles». El aumento de la desigualdad en las últimas tres décadas, está repercutiendo negativamente en el crecimiento económico, en la reducción de la pobreza y, por tanto, en la multiplicación de los problemas y la conflictividad sociales.

La **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico**(OCDE) coincide con el criterio anterior al establecer que la concentración de la riqueza en el 10% de la población más rica se ha acelerado considerablemente desde 1980, y más en el 1% de esta población y aún más en el 0.1% de la misma².

En el mismo documento se cita que el 1% más rico de la población de los países ricos “*captura*” antes de impuestos, una “parte desproporcionada de la renta total con máximos que llegan al 37% en Canadá y al 47% en Estados Unidos”. En el caso de las inversiones, la **OCDE** refiere que en Estados Unidos el 1% de la población tiene la mitad de las acciones, bonos y fondos mutuos y el otro 50% tiene el 0.5%.

Por otra parte, el **Informe de Desarrollo Humano 2010, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo** (PNUD)³, dentro de sus conclusiones establece que: Existe una correlación negativa entre el PIB per cápita y el *Coefficiente de Gini*⁴ en los 170 países analizados; es decir, generalmente pobreza y desigualdad, van unidas; y que América Latina sufre un problema serio de desigualdad⁵, con un promedio de 0.486⁶ en el Coeficiente de Gini.

También es importante resaltar que en su análisis sobre la desigualdad: **Capitalismo en el Siglo XXI**⁷, el economista **Thomas Piketty** explica que la contradicción fundamental del actual capitalismo radica en la relación desproporcionada entre el crecimiento económico y el rendimiento del capital. Donde el segundo crece más que el primero y amplía las desigualdades al concentrar la riqueza hasta niveles nunca vistos desde el “*boom*” de los años veinte del siglo pasado, de modo que la desigualdad arbitraria pone en cuestionamiento los fundamentos mismos de la democracia.

²Informe sobre el Panorama de la Sociedad 2014. <http://www.oecd.org/els/societyataglance.htm>-

³ hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2010_es_summary.pdf

⁴ Medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano *Corrado Gini*. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, dentro de un país, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). <http://economy.blogs.ie.edu/archives/tag/indice-de-gini#sthash.PNhyUb5e.dpuf>

⁵Informe de Desarrollo Humano 2010, PNUD. hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2010_es_summary.pdf

⁶ http://ceal.co/wp-content/uploads/sites/8/2015/01/S1420729_es1.pdf

⁷Thomas Piketty, *Capitalismo en el Siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, México, 2014.

Debido a esta lacerante e insostenible realidad en el *Foro Económico Mundial de Davos*⁸, en su reunión de enero de 2014, se incluyó el tema de la desigualdad como uno de los principales retos de la globalización tomando como referencia el reporte de *OXFAM* ya comentado.

En nuestro país, prevalece una situación de desigualdad y pobreza manifiestamente severas e inadmisibles. México tiene una enorme desigualdad de acuerdo con los datos comparativos de un grupo amplio de países-en base al Coeficiente de Gini-, que ordenados de mayor a menor nivel de desigualdad nos arrojan los coeficientes siguientes: Brasil 0.55; Chile 0.52; México 0.516; Argentina 0.488; Venezuela 0.434; China 0.415; Estados Unidos 0.408; Irlanda 0.343 Rusia 0.437; Portugal 0.385; Gran Bretaña 0.36; Italia 0.360; España 0.347; Francia 0.327; Canadá 0.326 Alemania 0.283; Suecia 0.250; Japón 0.249⁹.

En la explicación de esta realidad, es fundamental destacar que de acuerdo con datos de la *Comisión Nacional Bancaria y de Valores* (CNBV), 42% por ciento del valor de la economía mexicana está concentrado en manos de poco más de 200 mil inversionistas¹⁰. Lo anterior significa que 0.17% de la población posee casi la mitad de la riqueza nacional, de manera que el 99.83% está excluida. Este dato apunta que el caso mexicano es un caso mucho más extremo, pues como ya se dijo, mientras al nivel mundial el uno por ciento de la población del planeta posee un porcentaje desproporcionado de la riqueza mundial, en nuestro país ese porcentaje es escandalosamente más reducido.

De acuerdo con la misma fuente, la riqueza bursátil en el tercer trimestre del 2014, registró que el 0.17% de la población en México concentró valores por 7.04 billones de pesos en las 35 casas de bolsa que operan en el país. Esta cifra representó el 42.3% del valor del Producto Interno Bruto (PIB), cuando en 2013 fue de 41.4%.¹¹

Como resultado de la desproporcional posesión de la riqueza que prevalece en nuestro país, es explicable que en 2012 México haya dejado de ser un receptor de capitales productivos para convertirse en un exportador neto de capital, pues por primera vez en su historia, exportó más inversión extranjera directa de la que recibió. *El Banco de México (BM)* informó que en ese año, México captó inversión extranjera directa por 12,659.4 millones de dólares, la más baja en 12 años. Sin embargo, la inversión directa de mexicanos en el exterior sumó 25,596 millones de dólares en el mismo periodo, más del doble de la recibida.¹² Como puede deducirse, esta actitud representa un grave golpe a la economía nacional y es llanamente, un ejemplo de la desinversión y ausencia de solidaridad y compromiso del capital nacional con nuestro país.

⁸ Desde 1991, convoca líderes empresariales y políticos, periodistas e intelectuales internacionales para analizar los problemas más apremiantes del mundo

⁹ <http://economy.blogs.ie.edu/archives/tag/indice-de-gini>.

¹⁰ 160 mil corresponden a personas físicas y 46 mil contratos restantes a personas morales. Hasta septiembre del presente año, cada cuenta manejó en promedio 34 millones 180 mil pesos, mientras que al mismo mes de 2013 era de 33 millones 963 mil. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la población ocupada está conformada por 49 millones 702 mil 475 personas. Si se divide el número de cuentas que manejan las casas de bolsa entre la población ocupada, sólo 0.41% de los mexicanos estaría concentrando el total de los recursos que manejan los intermediarios bursátiles.

¹¹ <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/impreso/riqueza-bursatil-se-concentra-en-pocos-114844.html>

¹² <http://www.mexicanbusinessweb.mx/analisis-economico-de-mexico/mexico-se-convierte-en-exportador-de-capitales/>

En un marco general como el descrito párrafos arriba, es indudable que en la estimación de la pobreza realizada por el *Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL)* se observe un indicador inadmisibles: la población en situación de pobreza ha crecido, al pasar de 44.3% en 2008 a 45.4% en 2012¹³.

En este sentido, el *Instituto para el Desarrollo Industrial y Crecimiento Económico (IDIC)*, señala que la pobreza por ingresos aumenta porque los salarios no recuperan su nivel adquisitivo, entre otros factores, como consecuencia del bajo crecimiento económico. Además, proyecta a partir de la *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares* (ENIGH 2014), que habrá una cifra de cerca de 61 millones de mexicanos en pobreza por ingresos¹⁴, un millón más que hace dos años; mientras que la pobreza multidimensional¹⁵ alcanzará 54.5 millones, 1.2 millones más que en 2012¹⁶.

Otras cifras también son alarmantes y contundentes. Se calcula que en México se dejan de recaudar 1.8 billones de pesos (136% de los ingresos tributarios) por razones de evasión fiscal. Pero también, en términos de recaudación, se otorgan \$850,000 millones de pesos en subsidios, condonaciones y créditos fiscales a 422 grandes empresas nacionales y extranjeras¹⁷.

Las cifras son reveladoras: las 30 principales empresas que tributan en México obtuvieron en 2010 ingresos netos totales por 2 billones 379 mil 501 millones de pesos, una utilidad bruta de 835 mil 364 millones, y sólo pagaron 99 mil 797 millones de pesos de impuestos. Es decir, estas empresas multimillonarias aportaron sólo el 10 por ciento de sus utilidades, muy por debajo de las tasas impositivas que pagan los ciudadanos comunes.¹⁸

En el año 2014 el *Servicio de Administración Tributaria (SAT)* reconoció que la evasión fiscal en México equivalía a 3.1 por ciento del Producto Interno Bruto: 485 mil millones de pesos anuales, cantidad que equivale al gasto programable de las secretarías de Defensa Nacional, Educación Pública y Salud, que en conjunto suma 488 mil millones de pesos. La evasión representó más de tres veces los recursos programados para Desarrollo Social, proyectados en 111 mil 211 millones para el mismo año de 2014¹⁹.

La evasión, la elusión y los privilegios fiscales son las principales razones de una recaudación tributaria muy baja, alrededor del 10% del PIB -sin considerar los ingresos petroleros y las contribuciones de seguridad social-, que frena el crecimiento y el desarrollo de México. En cambio, en los países miembros de la *OCDE* el porcentaje de recaudación fiscal se encuentra entre 19% y 25%. Este evidente deterioro fiscal de nuestro país se constata claramente en el Reporte Global de

¹³www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Informe%20de%20Pobreza%20.

¹⁴Cuando no se tiene la capacidad para obtener una canasta básica alimentaria y efectuar gastos en salud, vestido, vivienda, transporte y educación.

¹⁵Cuando se tiene al menos una carencia social –educación, servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación- y su ingreso es insuficiente para adquirir bienes y servicios

¹⁶<http://www.altonivel.com.mx/46883-pobreza-factor-que-agudizaria-los-problemas-de-mexico.html>.

¹⁷<http://www.sinembargo.mx/opinion/09-09-2013/17266>.

¹⁸Entre las que destacan: Televisa, Telmex, Grupo Modelo, Liverpool, Palacio de Hierro, Bimbo, Grupo Mexico, Femsa, Cemex, Comercial Mexicana, Grupo Saba, Walmart, Bachoco, Kimberly Clark, Elektra, Iusacel, Maseca, Posadas, Gigante, Herdez, Alfa Sur, Grupo Asur, Aeropuerto del Pacífico y Peñoles, América Móvil, Autlán, AHMSA. <http://www.sinembargo.mx/opinion/09-09-2013/17266>

¹⁹ <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n3368974.htm>

Competitividad 2013-2014 del *Foro Económico Mundial*, en el que México tiene el lugar 119 de 146 países evaluados en el rubro de tasas impositivas²⁰.

Al respecto basta señalar otros ejemplos: según *EUROSTAT* -estadísticas oficiales de la Unión Europea- los ingresos fiscales del Estado español fueron en 2013 un 37.8% del PIB, mientras el promedio de la eurozona fue del 46.8%²¹; y en Brasil es de 35.7%²².

Otro de los factores que inciden directamente en la desigualdad y la pobreza concierne al ámbito laboral, al respecto, la revista *"Forbes México"* precisa que a dos años de entrar en vigor la Reforma Laboral, el ritmo de crecimiento del empleo formal ha disminuido y el número de trabajos eventuales va en aumento. Agrega que bastaron sólo 24 meses para apreciar que el ritmo de crecimiento del empleo anterior a la Reforma Laboral se ha desacelerado a la vez que las plazas laborales del tipo formal, de por sí pocas, han perdido también calidad tanto en ingreso como en duración contractual, una condición que contrae el consumo de bienes a mediano y largo plazo por parte de la clase trabajadora.

A mayor abundancia consigna que hasta antes de la implementación de la Reforma Laboral las cifras totales de empleos en el *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS) mostraron incrementos anuales de 4.65%, 3.87%, 5.26%, 4.04% y de 4.6% para los años 2006, 2007, 2010, 2011 y 2012, respectivamente. El crecimiento promedio para dichos ejercicios alcanzó un 4.49%, el cual es hasta 1.36 veces superior al promedio de los años 2013 y 2014 el cual es de tan sólo 3.28%²³.

Un dato adicional de gran repercusión e importancia en cuanto a la desigualdad y la pobreza prevaleciente en nuestro país, lo constituyen los resultados de investigación que en su reporte de agosto de 2014, el *Centro de Análisis Multidisciplinario de la Universidad Nacional Autónoma de México (CAM-UNAM)*, consigna que el salario mínimo pierde terreno en un 78,66% frente al aumento de precios de la *Canasta Básica Recomendable* (CAR)²⁴.

Desigualdad insultante en la posesión de la riqueza; indolente deterioro fiscal por evasión, elusión y privilegios fiscales; incremento inaceptable de la población en situación de pobreza; decrecimiento injustificable en el empleo; pérdida inadmisible del poder adquisitivo del salario; son sólo algunos rasgos del perfil de causas que dan cuenta de las condiciones de desigualdad, pobreza y exclusión que prevalecen en nuestro país.

Este perfil ofensivo del México del siglo XXI, se torna aún más indignante e injustificable cuando conocemos datos como los que el *Centro de Análisis Multidisciplinario de la Universidad Nacional Autónoma de México (CAM)* reporta²⁵ que el Gasto Gubernamental en los

²⁰ <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/mexico-en-una-crisis-de-recaudacion-1.html>

²¹ <http://lacavernadelcalvo.blogspot.mx/2014/09/podemos-renta-basica-universal-un.html>

²² Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2013. www.cepal.org/.../america-latina-y-el-caribe-los-ingresos-fiscales-se-man...

²³ www.forbes.com.mx/reforma-laboral-empeoro-el-empleo-formal/

²⁴ <http://cam.economia.unam.mx/el-salario-minimo-en-mexico-de-la-pobreza-la-miseria-perdida-del-78-66-del-poder-adquisitivo-del-salario-reporte-de-investigacion-117/>

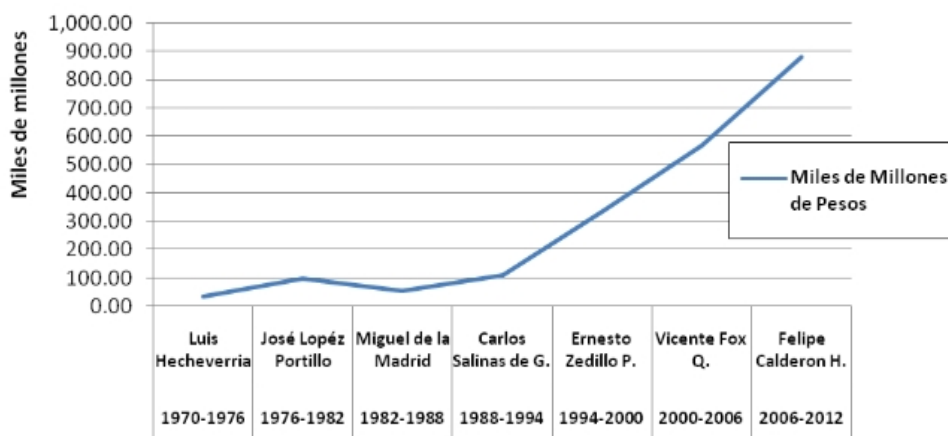
²⁵ Elaborado por el CENTRO DE ANÁLISIS MULTIDISCIPLINARIO (CAM), UNAM, con datos de las siguientes fuentes: Informes de Gobierno (1970 a 2012); datos de INEGI (1988, 1989, 1992, 2000, 2007) y; Censo Nacional de Población y Vivienda 1970, 1980 y 1990; así como los Informes

Programas de Combate a la Pobreza a nivel Federal y de los gobiernos locales y municipales se incrementó en términos absolutos en 96.1% en los últimos 42 años. Y que el gasto total desembolsado por el Gobierno Federal en Programas de Combate a la Pobreza a nivel nacional de 1970 a 2012, ha sido continuo y no ha resuelto el problema de la pobreza; pues en dicho periodo el número de pobres que existían en México se incrementó en 58.2%.

Crecimiento de la Población en Pobreza a Nivel Nacional.

AÑO	Millones de Pobres en México
1970	31,450,000
1980	38,675,000
1990	40,232,000
2000	48,000,650
2010	52,000,000

GASTO EN PROGRAMAS FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO 1970-2012



ELABORADO POR: CENTRO DE ANÁLISIS MULTIDISCIPLINARIO (CAM), UNAM.
 Con datos de las siguientes fuentes: Informes de Gobierno de los sexenios de 1970 a 2012. Datos de INEGI años 1988, 1989, 1992, 2000, 2007. SEDESOL, Presidencia de la República 2006, 2008, 2009. Estadísticas de SAM. ONU, B.M, FMI.

2012	54,000,000
------	------------

El documento es contundente; en 42 años el gobierno federal ha destinado más de 2.3 billones de pesos en programas de combate a la pobreza. En el periodo 1970-1988 el gasto de combate a la pobreza fue menor a 300 millones de pesos, para atender a una población de 31.4 millones de “beneficiarios”; mientras que de 1988 a 2012, fue de casi 2 billones de pesos en “beneficio” de 54 millones de “pobres”.

En base a su estudio, el *CAM* considera que el monto invertido por cada persona pobre beneficiada equivale a 36 millones 366 mil 541 pesos durante estos 42 años²⁶. El fracaso de la política asistencial fincada en los subsidios es inocultable y reclama un replanteamiento urgente.

Resulta suficientemente claro y contundente que en las últimas dos décadas el gasto público destinado a los programas de corte asistencial para el combate a la pobreza no ha ayudado en lo más mínimo a reducirla. El gasto en estos programas creció 7.3 por ciento cada año en términos reales, al pasar de 87 mil 488 millones de pesos actuales en 1994 a 310 mil 302 millones de pesos en 2012. Como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), este gasto creció en términos reales de 0.85 por ciento en 1994 a 1.92 por ciento en 2012.

Sin embargo, el porcentaje de pobres respecto al total de la población se ha mantenido en 53 % en los últimos 20 años. En términos absolutos, esto significó 14.3 millones más de mexicanos en condiciones de pobreza que los que había hace veinte años.

El mayor gasto asistencial contra la pobreza tampoco ha servido para que un número mayor de personas puedan adquirir la canasta mínima de alimentos, ya que en 2012, de acuerdo a datos del *Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL)*²⁷, 23.1 millones de personas se encontraban en pobreza alimentaria, 4 millones más que en 1994.

Por lo anterior, resulta hasta vergonzoso reconocer que para 2014, en el Inventario²⁸ de Programas²⁹

²⁶El presupuesto público federal ha destinado 2 billones 72 mil 892 millones 821 mil pesos a programas para combatir la pobreza entre 1970 y 2012. De entregarse la suma de manera directa a los 57 millones 123 mil pobres que contabiliza hasta el día de hoy la administración federal, a cada uno le habrían correspondido 36 millones 366 mil 541 pesos (resultado de dividir 2 000 000 000 000 000/57 000 000). La cifra se obtuvo a partir del uso de un deflactor implícito: un índice que se utiliza para ajustar estadísticamente el comportamiento de la economía, por lo que se incluyó, para este cálculo, la inflación y la devaluación del peso mexicano ocurrida en 1992. Cabe destacar que a partir de 1993 se eliminaron tres ceros a la unidad monetaria mexicana. La cifra equivaldría a darle a cada uno de los más de 57 millones de pobres, 72 mil 155 pesos mensuales durante 42 años.

²⁷<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/05/19/960098>.

²⁸Herramienta que integra y sistematiza información relevante de los programas y acciones de desarrollo social de los gobiernos federal, estatal y municipal. Los programas y acciones que lo integran están organizados con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico establecidos en la Ley General de Desarrollo Social. Datos generales del programa o la acción de **desarrollo social**, su vinculación con un Derecho Social o la Dimensión de Bienestar Económico, los objetivos de los programas y las acciones, su vinculación al Programa Nacional de Desarrollo, Datos de cobertura, Información presupuestal e Información de las evaluaciones externas realizadas

²⁹Las intervenciones presupuestarias de modalidad S (Reglas de Operación) o U (Otros programas de subsidios).

y Acciones³⁰ Sociales del CONEVAL se registran un total de 5,904 programas y acciones, distribuidos de la siguiente manera:

FEDERALES ³¹	ESTATALES	MUNICIPALES
233	3 788	1 883

De acuerdo con los indicadores de institucionalidad de la “*Iniciativa Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales*” (IPRO)³² para enero de 2014 los indicadores de institucionalidad a nivel nacional estuvieron entre insuficiente y medio.

En el Informe de resultados se destaca que del total de los programas sociales, tan solo en el 55% de ellos se hace público su presupuesto, y uno de cada dos programas sociales reportaron sus evaluaciones: en el caso federal 97.3% y 48.9% en entidades federativas.

Por si faltara algo, de acuerdo con el portal gubernamental “*Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto*”³³, se reporta que, en 2015, el Gasto Corriente del Gobierno Federal supera con mucho al Gasto de Inversión; 76% contra 24%³⁴, lo cual es aplicable a todas las instituciones de los tres órdenes de gobierno que operan programas sociales. El análisis del gasto programable³⁵ (tercer trimestre del 2014) del *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas* (CEFP), observa que 74.8 por ciento (1.9 billones de pesos) se destinó a gasto corriente³⁶.

Y más aún, en los recientes dos años de gobierno, el gasto corriente aumentó un 5 por ciento, al pasar de 2 billones 461 mil millones de pesos en 2013 a 2 billones 578 mil millones de pesos en 2014.

No puede haber ninguna duda que de continuar con esta “*inercia*” no se resolverá el reto económico y social más trascendente que afronta el México contemporáneo: la pobreza, la desigualdad y la exclusión social que vergonzosa e inadmisiblemente prevalece en nuestro país.

³⁰Intervenciones presupuestarias de modalidad E (Prestación de Servicios Públicos) o B (Provisión de Bienes Públicos).

³¹ Son responsabilidad de una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal.

³² Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO) desarrollada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Transparencia Mexicana (TM). Donde cero implica la inexistencia de los atributos constitutivos de la institucionalidad y el uno corresponde a la existencia completa de dichos elementos. Los valores intermedios indican qué tan lejos o cerca se está de llegar a la existencia total de atributos en el programa social. Así, del 0 al 0.25 se representa un nivel de institucionalidad bajo; del .26 al .50 un nivel de institucionalidad insuficiente; del .51 al .75 se considera medio; y del .76 al 1 como suficiente www.programassociales.org.mx.

³³ <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

³⁴ Diferencia los recursos destinados a la inversión y aquellos destinados a gasto corriente, como entrega de subsidios, pensiones y gastos de operación.

³⁵ Conjunto de erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias y entidades del Gobierno Federal entre las cuales se considera a los Poderes de la Unión, los Órganos Autónomos, la Administración Pública Central, y las entidades de la Administración Pública Paraestatal sujetas a control presupuestario directo, consignadas en programas específicos para su mejor control y evaluación. Incluye también el gasto que se ha descentralizado a los estados y municipios para el cumplimiento de programas prioritarios en materia de educación, salud e infraestructura a través del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

³⁶ www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/.../cefp0102014.pdf

Con base a todo lo anteriormente expuesto, resulta imperativo e ineludible, considerar como un acto de justicia y previsión socialmente responsable, el dotar de un **Ingreso Básico Ciudadano** a las personas de 18 años y más, nacidas y residentes en el país, para garantizar un piso mínimo de ingreso a la población que disminuya o prevenga su vulnerabilidad. Esta propuesta se alinea en su propósito a la alternativa asumida recientemente por el **Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL)**³⁷.

Esta iniciativa se hace considerando como referencias las experiencias y acciones realizadas en países como Brasil y Argentina en Hispanoamérica, Alaska y Canadá en América del Norte, y España en el contexto europeo. Así como en el resolutivo del año 2013 de la Comisión Europea, donde ratificó el acopio de un millón de firmas para promover una iniciativa que incentive a los países europeos para explorar el concepto de renta básica universal.³⁸

El **Ingreso Básico Ciudadano** no es en forma alguna una política filantrópica, de privilegios o asistencial, sino que se constituye como un **derecho humano que promueve la igualdad y la equidad en la distribución de la riqueza, al reconocer la aportación de todas las personas para generar la rentabilidad de la inversión productiva**. Se trata, desde el punto de vista ético, del **derecho a vivir en condiciones materiales dignas**. De fortalecer la seguridad de derechos que garanticen el **ejercicio real y no solamente formal de las libertades humanas básicas, destacadamente la de tener mayores posibilidades u oportunidades de cada persona para decidir su destino**.

Dicho de otra manera: se trata de **que toda persona disponga de una base material suficiente para garantizar una existencia social autónoma**, un piso, sin tener que ser sometida a la voluntad impositiva de otros. **Toda persona debe tener una base material mínima que garantice su derecho a la coexistencia social y, por tanto, a su libertad: nadie es realmente libre si no tiene la existencia material garantizada**.

Con relación a la viabilidad y congruencia para financiar el **Ingreso Básico Ciudadano** basta recordar que, al nivel mundial, el costo de los rescates bancarios de la crisis de 2008 ascendió a 700.000 millones de dólares, de manera que con el 10% de ese total se hubiera acabado con el hambre en todo el mundo³⁹.

Y en el caso de México, hay que recordar un antecedente lamentable, pues recursos de los contribuyentes mexicanos por 889 mil 403 millones de pesos han sido destinados en los últimos tres lustros para hacer frente al costo del rescate del sistema financiero tras el colapso provocado por la crisis de 1995.⁴⁰

³⁷ Propuesta: "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 mostrado tener resultados. Este instrumento sería un derecho individual, en vez de un instrumento capturado por líderes políticos". **Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014**, Primera edición febrero, 2015, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, p. 200. http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf.

³⁸ www.economiasolidaria.org/.../iniciativa_ciudadana_europea_por_una_r...

³⁹ <http://www.librerred.net/?p=11738>

⁴⁰ <http://www.jornada.unam.mx/2012/02/17/economia/025n1eco>

La garantía de un **Ingreso Básico Ciudadano** implica fortalecer las funciones y atribuciones rectoras del Estado en el entorno de una economía de mercado; implica la recuperación de los derechos laborales, la movilidad salarial, la capacitación y la innovación tecnológica de la fuerza de trabajo; implica la igualdad de género, el consumo responsable y, por tanto, una economía nacional basada en un mayor dinamismo del mercado interno; implica fortalecer el sistema público de protección social y un nuevo sistema fiscal que modifique la inequidad contributiva.

Bajo un tratamiento universal y fiscalmente progresivo, el financiamiento del **Ingreso Básico Ciudadano** sería resultado de la combinación de dos factores principales:

El primero poniendo un freno inflexible y decidido a la evasión, la elusión y los privilegios fiscales por parte de grandes empresas y de los sujetos con mayor riqueza, distribuyendo el esfuerzo fiscal de forma justa y equitativa.⁴¹

El segundo a partir de efectuar una revisión profunda y exhaustiva de los actuales programas sociales de apoyos monetarios directos y en especie que sean redundantes, lo que permitirá eliminar el derroche del gasto gubernamental de la asistencia social ineficaz, así como del exceso en la carga presupuestal derivada de la estructura burocrática.

Con lo anterior debe subrayarse, se pondría un freno sustantivo a la corrupción, a la captura de programas y sus beneficios para el clientelismo político, a la perversión político-electoral y al crimen organizado⁴².

El objetivo es atacar la desigual distribución del ingreso, principal causa de la desigualdad y la pobreza, y corregirla mediante un mecanismo de protección social basado en una política de redistribución de la riqueza promovida desde el Estado, que tenga como sustento la idea del **Ingreso Básico Ciudadano** como un derecho garantizado y exigible al nivel constitucional.

Para tal efecto propongo se reforme el artículo 25 de nuestra Constitución, en razón de que uno de los propósitos de la Rectoría Económica del Estado y de la Planeación Democrática es la distribución justa del ingreso, hecho que debe transformarse en un derecho social y económico de los ciudadanos de la República a partir de la constitucionalización del principio de equidad social y la garantía de su realización material en el Plan Nacional de Desarrollo y en Presupuesto de Egresos de la Federación.

De tal forma, se modifica el primer párrafo y se adiciona un segundo párrafo al texto del artículo 25 de la Constitución donde se establecen los principios fundamentales para la efectiva distribución justa del ingreso, tales como: equidad, proporcionalidad y universalidad en la aplicación del **Ingreso Básico Ciudadano** que propongo.

⁴¹En este sentido, considero permitente aprobar la iniciativa que propuse para una adición al Artículo 9 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta, para crear un impuesto de control de 5% a las empresas generadoras de los más altos ingresos en México.

⁴² El 19 de marzo de 2015, el Instituto para la Economía y la Paz (IEP) publicó el Índice de Paz en México, con datos muy reveladores, de los cuales destaca que: que la violencia costó a la economía mexicana aproximadamente 233.000 millones de dólares (3 billones de pesos) solo el año pasado (un 17,3% del PIB del país).

http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/Mexico%20Peace%20Index%20Report%202015_0.pdf.

Por lo expuesto someto a su consideración el siguiente proyecto de decreto:

DECRETO

Artículo primero.- Se modifica el primer párrafo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona un segundo párrafo para quedar como sigue:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

A fin de que la equidad sea el fundamento de la distribución justa del ingreso, los ciudadanos de la República, conforme a lo dispuesto por el artículo 34 de esta Constitución, tendrán derecho a un ingreso básico con carácter universal, único, equitativo y progresivo conforme a las reglas que la Ley establezca. En el Presupuesto de Egresos de la Federación se establecerá la partida correspondiente a cubrir dicha erogación. El Distrito Federal, los Estados y los municipios no podrán, bajo ninguna modalidad, otorgar derecho que se equipare u homologue al ingreso básico ciudadano, ni se podrán otorgar subsidios o prestaciones sociales que dupliquen o incrementen este derecho.

Artículo segundo.- El texto final del primer párrafo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasa a ser el tercer párrafo de ese artículo para quedar como sigue:

Artículo 25.....

.....

La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

TRANSITORIOS

Primero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- Se establece un plazo de 120 días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para que el Congreso de la Unión expida la Ley Reglamentaria del segundo párrafo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SENADOR

LUIS SANCHEZ JIMENEZ

ANEXO TÉCNICO IBAC⁴³

Ingreso Básico Ciudadano

El Ingreso Básico Ciudadano funciona como un impuesto sobre la renta negativo (IRN). Esto significa es que las personas que estén en situación de pobreza alimentaria, y que por tanto tienen un ingreso familiar “*per capita*” inferior al Ingreso básico Ciudadano que se propone, deberán recibir un “ingreso básico”, equivalente a un Salario Mínimo del DF, cada mes.

Ampliamente defendido por los liberales, la lógica del IRN parte de la definición de un ingreso básico (IM) que se fija de manera exógena (nivel de pobreza, miseria, etc.). Paralelamente, se establece un impuesto sobre los ingresos que, de acuerdo con el nivel individual y tomando como referencia el piso mínimo establecido, será negativo o positivo. En el primer caso, el individuo, o la familia, recibirá una complementación monetaria de ingreso; en el segundo caso, contribuirá al financiamiento de esa complementación.

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

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

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

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

De 1 y 2 se deduce fácilmente que:

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

Donde:

C = complemento de ingreso a ser recibido;

W = ingreso bruto;

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

IM = ingreso básico

I = ingreso neto

Una simulación permitirá ilustrar la lógica del IRN. Imaginemos que el ingreso básico que se propone es de 1 000 pesos, y la tasa $t = 25\%$ sobre el ingreso bruto (w). En el cuadro 1 figuran el monto del complemento y el ingreso neto para diferentes estratos de ingreso bruto.

El análisis del cuadro 1 permite concluir que:

- A. Cuanto mayor sea el ingreso bruto, mayor será el ingreso neto, lo cual mantiene un incentivo monetario al trabajo;
- B. El ingreso básico establecido exógenamente es asegurado. Aun individuos o familias que no poseen percepciones son beneficiados por este mínimo;
- C. Por último, y quizá lo que más llama la atención, recibirían un ingreso complementario varios estratos de población con percepciones por este mínimo establecido.

⁴³ Elaboración del Dr. Genaro Aguilar Gutiérrez, Investigador y Catedrático de la Escuela de Economía del Instituto Politécnico Nacional.

En el ejemplo del cuadro 1, a pesar de que el ingreso básico ha sido fijado en 1,000 pesos, se beneficiarían del impuesto negativo todas las personas (o familias, según se haya establecido) con percepciones inferiores a 3,995 pesos. El complemento sería nulo para quienes tienen un ingreso de 4,000 pesos, y el impuesto es positivo (el ingreso neto es menor que el bruto) para las personas con percepciones superiores a 4,000 pesos mensuales.

En general, ese límite está dado por la relación $1M/t$. como $0 < t < 1$, el nivel hasta el cual se presenta un complemento de ingreso será siempre superior o igual a $1M$. Así, el estrato a partir del cual el impuesto es positivo estará relacionado positivamente con el nivel de ingreso básico y negativamente con la tasa del impuesto. Si, por ejemplo, se mantiene el impuesto de 25%, pero se eleva el nivel de ingreso básico a 2,000 pesos.

No obstante, independientemente del nivel de ingreso básico y de la tasa de impuesto, siempre existirá una relación positiva entre el ingreso bruto recibido y el ingreso básico. Es decir, siempre existirá un incentivo monetario al trabajo, y esa motivación será menor cuanto mayor sea el parámetro t .

En economías como la mexicana, con insuficiencia de recursos para financiar, dada la magnitud de la pobreza y los niveles tan bajos de ingreso de la mayor parte de la población, un programa de esta magnitud sería muy costoso si abarcara a toda la población con algún grado de pobreza.

Es posible entonces que el Ingreso Básico Ciudadano sea garantizado, en principio, para aquellas personas que se encuentren en situación de pobreza patrimonial.

CUADRO 1

EJEMPLO DE APLICACIÓN DE UNA PROPUESTA PURA DE INGRESO SOBRE LA RENTA NEGATIVO. MUESTRA EL INGRESO BRUTO. LA COMPLEMENTACIÓN Y EL INGRESO NETO INGRESO BÁSICO(M)=\$1000; TASA(T)=25%

Ingreso bruto (\$)	Complementación del ingreso (\$) $c = RM - twR =$	Ingreso neto (\$) $R = RM + (1-t)w$
0	1000	1000
100	975	1075
200	950	1150
800	800	1600
1000	750	1750
1500	625	2125
2000	500	2500
2100	475	2575
2500	375	2875
3000	250	3250
3600	100	3700
3995	1	3996
4000	0	4000
4500	-125	4375
5000	-250	4750
7000	-750	6250
15000	-2750	12250
50000	-11500	38500
100000	-24000	76000

El programa general de ingreso básico propuesto se define como un impuesto sobre el ingreso negativo, que deberá beneficiar a todas las personas residentes en el país y mayores de 18 años, que vivan en situación de pobreza patrimonial. Este valor sería corregido anualmente, en el mes de mayo.

Además de la actualización de los valores nominales en función de la inflación registrada durante el año previo, habría un incremento real, de la misma magnitud en la que se haya incrementado el PIB por habitante en el mismo año. La complementación monetaria para cada individuo equivaldría a un salario mínimo del DF. El cálculo es relativamente simple. A partir de los “microdatos” de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, se calculó el número de personas en situación de pobreza alimentaria con edad igual o mayor a los 18 años que se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 2

PERSONAS DE 18 AÑOS Y MÁS POR ESTADO EN MÉXICO, AÑO 2012

ENTIDAD FEDERATIVA	PERSONAS MAYORES DE 18 AÑOS	PERSONAS MAYORES DE 18 AÑOS Y POBRES ALIMENTARIOS
Aguascalientes	801,002	107,869
Baja California	2,283,604	172,079
Baja California Sur	482,445	40,938
Campeche	579,555	90,039
Coahuila	1,910,328	202,049
Colima	475,061	41,553
Chiapas	3,053,556	1,193,688
Chihuahua	2,486,865	303,837
Distrito Federal	6,597,008	308,110
Durango	1,092,591	264,310
Guanajuato	3,618,586	589,155
Guerrero	2,178,628	851,195
Hidalgo	1,837,805	372,583
Jalisco	4,996,903	611,295
México	10,931,773	1,445,436
Michoacán	2,857,883	581,978
Morelos	1,238,595	150,045
Nayarit	757,619	147,293
Nuevo León	3,436,915	190,075
Oaxaca	2,508,878	738,302
Puebla	3,834,896	1,013,340
Querétaro	1,273,605	132,512
Quintana Roo	969,835	115,273
San Luis Potosí	1,737,426	398,426

Sinaloa	1,948,431	268,519
Sonora	1,918,368	175,682
Tabasco	1,473,249	280,045
Tamaulipas	2,314,908	275,366
Tlaxcala	794,632	160,211
Veracruz	5,304,112	1,021,589
Yucatán	1,375,452	215,172
Zacatecas	1,008,368	273,008
Estados Unidos Mexicanos	78,078,882	12,730,972

Una vez calculado el número de potenciales beneficiarios por estado (personas con edad igual o mayor a 18 años); se procede a calcular el costo fiscal del programa. Este costo, resulta de multiplicar el número de personas que serán beneficiarias, por el monto anual que se les otorgaría (equivalente a un salario mínimo) en cada entidad del país:

CUADRO 3

COSTO ANUAL DEL PROGRAMA:

ENTIDAD FEDERATIVA	PERSONAS MAYORES DE 18 AÑOS	PERSONAS MAYORES DE 18 AÑOS Y POBRES ALIMENTARIOS	1 SMG (365 DÍAS) PESOS	COSTO TOTAL EN PERSONAS MAYORES DE 18 AÑOS EN POBREZA ALIMENTARIA
Aguascalientes	801,002	107,869	25,586.50	2,759,990,168.50
Baja California	2,283,604	172,079	25,586.50	4,402,899,333.50
Baja California Sur	482,445	40,938	25,586.50	1,047,460,137.00
Campeche	579,555	90,039	25,586.50	2,303,782,873.50
Coahuila	1,910,328	202,049	25,586.50	5,169,726,738.50
Colima	475,061	41,553	25,586.50	1,063,195,834.50
Chiapas	3,053,556	1,193,688	25,586.50	30,542,298,012.00
Chihuahua	2,486,865	303,837	25,586.50	7,774,125,400.50
Distrito Federal	6,597,008	308,110	25,586.50	7,883,456,515.00
Durango	1,092,591	264,310	25,586.50	6,762,767,815.00
Guanajuato	3,618,586	589,155	25,586.50	15,074,414,407.50
Guerrero	2,178,628	851,195	25,586.50	21,779,100,867.50
Hidalgo	1,837,805	372,583	25,586.50	9,533,094,929.50
Jalisco	4,996,903	611,295	25,586.50	15,640,899,517.50

México	10,931,773	1,445,436	25,586.50	36,983,648,214.00
Michoacán	2,857,883	581,978	25,586.50	14,890,780,097.00
Morelos	1,238,595	150,045	25,586.50	3,839,126,392.50
Nayarit	757,619	147,293	25,586.50	3,768,712,344.50
Nuevo León	3,436,915	190,075	25,586.50	4,863,353,987.50
Oaxaca	2,508,878	738,302	25,586.50	18,890,564,123.00
Puebla	3,834,896	1,013,340	25,586.50	25,927,823,910.00
Querétaro	1,273,605	132,512	25,586.50	3,390,518,288.00
Quintana Roo	969,835	115,273	25,586.50	2,949,432,614.50
San Luis Potosí	1,737,426	398,426	25,586.50	10,194,326,849.00
Sinaloa	1,948,431	268,519	25,586.50	6,870,461,393.50
Sonora	1,918,368	175,682	25,586.50	4,495,087,493.00
Tabasco	1,473,249	280,045	25,586.50	7,165,371,392.50
Tamaulipas	2,314,908	275,366	25,586.50	7,045,652,159.00
Tlaxcala	794,632	160,211	25,586.50	4,099,238,751.50
Veracruz	5,304,112	1,021,589	25,586.50	26,138,886,948.50
Yucatán	1,375,452	215,172	25,586.50	5,505,498,378.00
Zacatecas	1,008,368	273,008	25,586.50	6,985,319,192.00
Estados Unidos Mexicanos	78,078,882	12,730,972	25,586.50	325,741,015,078.00

El costo total anual, de más de 325 mil millones de pesos, equivale a costos corrientes, a poco más del 2% del PIB en el año 2014. Los recursos del Programa tendrían origen en el presupuesto de la Unión.