

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, Y DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, A FIN DE ESTABLECER UN INGRESO MÍNIMO UNIVERSAL, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez, miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan distintas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social y de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a fin de establecer un ingreso mínimo universal, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

Desde hace algunas décadas, a nivel global se ha ido acentuando el debate acerca de la desigualdad social y económica y la concentración de la riqueza que prevalece, en menor o mayor grado, en cada uno de los países. A la par, se han ido impulsando iniciativas y alternativas que permitan una distribución más justa y equitativa del ingreso y la riqueza, y con ello reducir las brechas de desigualdad. Una de las posibles soluciones que se ha estudiado para dar solución a dichos problemas, es el ingreso mínimo universal.

La coalición conformada por Movimiento Ciudadano, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional ha establecido en su Plataforma Electoral 2018, como una de sus principales propuestas, la de “Garantizar el derecho a una renta básica universal que atienda las necesidades de las personas y garantice su libertad.”¹ Asimismo, el Programa de Gobierno reitera la propuesta del establecimiento de una renta básica universal.² Esencialmente, se pueden señalar 10 beneficios principales que trae consigo el establecimiento de un ingreso mínimo universal:

1. Es una vía que permitirá erradicar la pobreza extrema en nuestro país.
2. Asimismo, reducirá la desigualdad.
3. Se eliminan las “trampas de la pobreza”: mecanismos de perpetuación que mantienen a las personas atrapadas en niveles de bajo desarrollo. En ese sentido, diversos programas sociales hacen dependientes a las personas de las dádivas que el gobierno les otorga, sin generar las condiciones para que mejoren realmente su nivel económico.
4. A diferencia de los programas sociales, que para su operación implican un gran costo burocrático, el ingreso mínimo universal reduce los costos, ya que el dinero se entregaría directamente a los ciudadanos.
5. Por su carácter de “universal”, no es posible que los partidos y líderes políticos hagan un uso clientelar del mismo.
6. Tener un ingreso mínimo garantizado, permite a los ciudadanos invertir y emprender, lo cual beneficiará de manera importante a la economía mexicana.
7. Convierte a todos los ciudadanos en sujetos de crédito.

8. Estimula el mercado interno: la gente gastará más, lo cual tiene como consecuencia un crecimiento de la economía y la generación de nuevos empleos.
9. Permite enfrentar el problema del desempleo generado, entre otras cosas, por la automatización de los procesos de producción, así como a la robotización.
10. El ingreso mínimo universal valora trabajos que normalmente no son remunerados, por ejemplo, el de las amas de casa.

Actualmente, los índices de pobreza y desigualdad en nuestro país son alarmantes. De acuerdo con la Medición de la Pobreza,³ llevada a cabo por el Coneval, en el año 2014 había en nuestro país 55.3 millones de personas (el 46.2 por ciento de la población) en situación de pobreza, de las cuales 11.5 se encontraban en condiciones de pobreza extrema. Para 2016, el número de personas en situación de pobreza disminuyó a 53.4 millones, con respecto a lo reportado en 2014, aunque fue mayor a lo registrado en 2012 -cuando se reportaron 53.3 millones-, y, que en 2010 -52.8 millones.⁴

No obstante lo anterior, “[e]ntre el cuarto trimestre de 2016 y el de 2017, un millón 821 mil 14 personas se sumaron a la población que no puede comprar la canasta básica con su salario”, esto es, “41 por ciento de la población, es decir 50 millones 880 mil personas, estuvo en pobreza salarial” debido a la alta inflación de 2017, de 6.77 por ciento.⁵ México es el segundo país más desigual de los integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), al ser superado solo por Chile.

Una de las causas de ello, es el desempleo de una gran parte de la Población Económicamente Activa. Además, quienes tienen un empleo, frecuentemente reciben una remuneración insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas. En México, el salario mínimo -\$88.36 pesos diarios-⁶ está por debajo de la línea de pobreza, por lo que millones de mexicanos que perciben el salario mínimo se enfrentan ante graves dificultades para cubrir los gastos básicos.

Esta situación, claramente contraviene e incumple con el mandato constitucional incluido en el artículo 123, que dice: “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 promover a la educación obligatoria de los hijos.”

Por otra parte, el Global Wealth Report 2014 señala que el 10 por ciento más rico de México concentra el 64.4 por ciento de toda la riqueza del país. La fortuna de los cuatro millonarios mexicanos más acaudalados Carlos Slim (77,000 millones de dólares), Germán Larrea (13,900 mdd), Alberto Bailleres (10,400 mdd) y Ricardo Salinas Pliego (8,000) asciende al 9.5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) del país.⁷

El entonces Secretario de Desarrollo Social, José Antonio Meade, declaró en 2015 que alrededor de 7 millones de mexicanos, el 5.9 por ciento de la población, vivía con menos de 32 pesos al día. Sin embargo, el gobierno federal no está desarrollando programas sociales que atiendan verdaderamente el problema de la pobreza y la desigualdad en nuestro país. De acuerdo con el Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales que realizó la organización civil Gestión Social y Cooperación AC,⁸ el 46.6 por ciento de los programas federales diseñados para el desarrollo social del país reprobaban en su desempeño, es decir, no están bien diseñados, no pueden cumplir las metas que prometen, ni alcanzan a la población que es potencialmente beneficiaria. Al respecto, el Dr. Julio Boltvinik, investigador del Colegio de México, comentó en el Seminario Internacional Renta Básica

y Distribución de la Riqueza que los programas de transferencias condicionadas no han logrado satisfacer a plenitud las necesidades humanas básicas y, además, han tenido serias limitaciones.

Otro factor que debe ser tomado en consideración en la actualidad, y con miras al futuro, es el potencial crecimiento masivo de las tasas de desempleo generado por la automatización y la robotización del trabajo. De acuerdo con un informe del Instituto Global McKinsey del año 2017, en México, un 52 por ciento de los trabajos son susceptibles de ser reemplazados por máquinas, lo que equivale a 25.5 millones de plazas laborales.⁹ El desarrollo vertiginoso de las nuevas tecnologías pueden, indudablemente, mejorar la economía y la calidad de vida de las personas. Sin embargo, si los Estados no desarrollan políticas públicas adecuadas para aminorar los problemas que acarrea la automatización, los beneficiados por esta serán apenas unos pocos.

De tal manera que, si una gran parte de los programas sociales no cumplen con sus fines, es necesario buscar nuevas alternativas que ayuden a combatir las tendencias negativas del sistema económico actual que tanto han afectado a nuestro país desde hace unas décadas: desempleo crónico, subempleo, empleo precario, desigual e inequitativa distribución del ingreso.

De acuerdo con datos del Coneval, en la actualidad operan en nuestro país 6,751 programas, y acciones de desarrollo social. De ellos, 233 son federales, 3 mil 788 a nivel estatal y 2 mil 730 a nivel municipal. En total, implican un gasto de 1.1 billones de pesos al año. Un gasto de tal magnitud debería implicar buenos resultados en cuanto al combate a la pobreza, y sin embargo no es así.

Una propuesta, dada la concentración de la riqueza y el ingreso en pocas manos, es la del ingreso mínimo universal, como una medida por medio de la cual, el Estado debería intervenir para redistribuir el ingreso nacional. Se trata de una asignación monetaria pública incondicional a toda la población, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de renta.

La experiencia a nivel mundial de la implementación de una renta básica, tiene su caso más representativo en Alaska.¹⁰ Desde 1976 se estableció un fondo de inversión con el objetivo de que las compañías petroleras dejarán parte de los beneficios obtenidos por la extracción de petróleo, y así compensar a sus habitantes por llevarse para siempre un recurso no renovable, y por adueñarse de un recurso natural que era propiedad de los alaskaños.

Rogelio Huerta, investigador de la UNAM¹¹ ha señalado, asimismo, las ventajas que tendría la implementación de un ingreso mínimo universal: la principal es que coadyuvaría a terminar con la pobreza extrema, si el ingreso se fijará por arriba de la línea de pobreza alimentaria. Además, contrario a lo que pasa con diversos programas sociales, no podría usarse para fines políticos, pues todos la recibirían sin distinciones de ningún tipo. En este sentido la democracia se enriquecería, pues los ciudadanos cumplen mejor con sus derechos y obligaciones cuando no tienen que preocuparse únicamente por subsistir. Dada su incondicionalidad y universalidad, el ingreso ciudadano pondría una plataforma para igualar a las personas sin importar su religión, género, sexo o preferencia sexual y etnia. Finalmente, el trabajo asalariado empezaría a relativizarse, pues otros tipos de trabajo no remunerado, recibirían la importancia que tienen como creadores de riqueza: el trabajo doméstico, el trabajo voluntario o trabajo comunitario e incluso el trabajo político.

Por otra parte, el sociólogo Erik Ollin Wright en su obra *Envisioning Real Utopias*, señala al respecto del ingreso mínimo universal: “Tiene potencialmente profundas ramificaciones para una transformación democrática e igualitaria del capitalismo: la pobreza se elimina, el contrato laboral se acerca a un contrato voluntario, puesto que todos pueden optar por no llevarlo a cabo; la relación de poder entre trabajadores y capitalistas se vuelve menos desigual...”

Asimismo, como señala Humberto Beck, “desde 1979, Gabriel Zaid esbozó en *El progreso improductivo* la creación de un esquema de ingreso básico universal adaptado a la circunstancia mexicana. En esta obra, Zaid demuestra económicamente por qué un gasto público costoso, aun el dedicado a rubros sociales, no beneficia necesariamente a los pobres y argumenta con claridad las razones por las que la mejor manera de redistribuir seriamente la riqueza es repartir una parte del ingreso nacional como dinero en efectivo –“un mínimo creciente para toda persona, trabaje o no trabaje, por el simple hecho de haber nacido”–, acompañándolo de una oferta pertinente para las necesidades productivas y de consumo de los pobres.”¹²

En ese tenor, Gabriel Zaid ha señalado que “redistribuir es justo. El producto nacional es obra de todos, y es natural que todos participen del resultado. Los incentivos y recompensas a la creatividad y los esfuerzos individuales deben complementarse con el reparto de una fracción del producto nacional entre todos los ciudadanos, por el mero hecho de serlo: como un dividendo a los socios de la sociedad.” Por tanto, “el reparto en efectivo como un ingreso básico universal [...] [mejora] el bienestar y la productividad, sin el estigma de la limosna ni los abusos del clientelismo.”¹³

Es así que, como propuesta integral, se propone que a partir de un impuesto a las herencias -materia de una iniciativa que se presenta en conjunto, cuya propuesta es establecer un gravamen, con tasas diferenciadas, al excedente de herencias que superen los 10 millones de pesos-, se otorgue y garantice que toda persona, desde su nacimiento, tenga derecho a percibir un ingreso mínimo “capaz de ofrecer un estándar de vida por encima de la línea de la pobreza”¹⁴ sin distinciones de ningún tipo.

Es decir, y a partir de estimaciones del colectivo Democracia Deliberada, el 1 por ciento de la población posee el 43 por ciento de la riqueza del país, con ese 1 por ciento el esquema del impuesto a las herencias propuesto permitiría recaudar hasta el 1.8 por ciento del PIB, recaudación que equivaldría aproximadamente a los mismos recursos que han sido recortados al gasto del gobierno federal a raíz de la caída de los precios del petróleo de 2015,¹⁵ y que posibilitaría otorgar un ingreso mínimo mensual a todos los ciudadanos, principalmente a esos de las cuales 11.5 se encuentran en condiciones de pobreza extrema -cifra que representa una quinta parte de la población mexicana-, y de esta manera combatir la desigualdad, y por ende la situación de vulnerabilidad en que se encuentran. Cabe mencionar que la presente Iniciativa se presenta a la par de una diversa que plantea modificaciones a la Constitución, a fin de establecer como derecho fundamental, el derecho a un ingreso mínimo universal. Por todo lo anterior, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforman y adicionan distintas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social y de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a fin de establecer un ingreso mínimo universal

Artículo Primero. Se reforma el artículo 6, el artículo 7, el inciso II del artículo 14, el artículo 18, incisos VIII y IX del artículo 19, el artículo 22 y el artículo 28; se añade un inciso VII al artículo 5 y se recorren los incisos subsecuentes, se añade un artículo 10 bis, un inciso X al artículo 19, un párrafo al artículo 26, un inciso XI al artículo 43, recorriendo el subsecuente, de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 2. Queda prohibida cualquier práctica discriminatoria en la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas para el desarrollo social, **así como en el ejercicio del derecho al Ingreso Mínimo Universal** .

Artículo 5. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I. ... VI;

VII. [...];

VII. Ingreso Mínimo Universal: derecho que garantiza que toda persona disponga de una base material suficiente para garantizar una existencia social autónoma, que promueve la igualdad, la equidad y una más justa distribución del ingreso y la riqueza;

VIII. ... XI.

Artículo 6. Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, **la vida digna**, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 7. Toda persona tiene derecho a **percibir y a disfrutar de un ingreso mínimo otorgado y garantizado por el Estado;** a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa.

Artículo 10 Bis. Todos los mexicanos, beneficiarios de un Ingreso Mínimo Universal, tienen los siguientes derechos:

I. Recibir un trato respetuoso, oportuno y con calidad;

II. Acceder a la información necesaria de dicho ingreso mínimo universal, sus reglas de operación y recursos;

III. Tener la reserva y privacidad de la información personal, y

IV. Presentar denuncias y quejas ante las instancias correspondientes por el incumplimiento de esta Ley y del mandato Constitucional.

Artículo 14 . La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes:

I. [...];

II. Seguridad social, programas asistenciales e Ingreso Mínimo Universal .

III. [...];

IV. [...], y

V. [...].

Artículo 18. El **Ingreso Mínimo Universal**, los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales,

excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 19. Son prioritarios y de interés público:

I. ... IX.

X. El Ingreso Mínimo Universal.

Artículo 22. En el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, se establecerán las partidas presupuestales específicas para **el Ingreso Mínimo Universal** y los programas de desarrollo social, **mismos que** no podrán destinarse a fines distintos.

Artículo 26. [...].

El Gobierno Federal deberá elaborar y publicar en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación relativas al Ingreso Mínimo Universal, así como la metodología, normatividad y calendarización, atendiendo al mandato Constitucional y a los principios de universalidad y transparencia.

Artículo 28. La publicidad y la información relativa **al Ingreso Mínimo Universal** y a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la siguiente leyenda: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social”.

Artículo 43. Corresponde al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría, las siguientes atribuciones:

I. ... X.

XI. Diseñar, promover, implementar y garantizar el acceso al derecho al ingreso mínimo universal del que gozan todos los ciudadanos, y

XII. [...].

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 93 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para quedar como sigue:

Artículo 93 . No se pagará el impuesto sobre la renta por la obtención de los siguientes ingresos:

I. ... XXI.

XXII. Los que se reciban con motivo del Ingreso Mínimo Universal a que tienen derecho todas las personas.

XXIII. ... XXIX.

Transitorios

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

Segundo. La Cámara de Diputados deberá, en un plazo no mayor a ochenta días naturales a partir del día siguiente de la publicación del presente decreto, deberá armonizar las leyes correspondientes con el presente.

Notas

1 Coalición Por México al Frente. Plataforma Electoral 2018. Disponible en: <http://ricardoanaya.com.mx/wp-content/uploads/2017/12/Plataforma8DIC-FINAL.pdf>

2 Coalición Por México al Frente. Apuntes para un Programa de Gobierno. Disponible en: <http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94343/CG2ex201712-22-rp-5.1-a3.pdf>

3 “Medición de la Pobreza, Estados Unidos Mexicanos 2014”, Coneval. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/PublishingImages/Pobreza_2014.jpg

4 “Coneval informa la evolución de la pobreza 2010-2016”, Coneval. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf>

5 “Coneval: alta inflación creó más pobres; da señal preventiva”, Excélsior. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2018/02/14/1220217>

6 Establecidos por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

7 “7 datos que muestran la desigualdad extrema en México”. Consultado en: <http://www.forbes.com.mx/7-datos-que-muestran-la-desigualdad-extrema-en-mexico/>

8 http://www.indep.gesoc.org.mx/files/Resumen_Ejecutivo_INDEP_2015.pdf

9 México, uno de los más expuestos al trabajo autómatas, El Economista, Disponible en: <https://www.economista.com.mx/empresas/Mexico-uno-de-los-mas-expuestos-al-trabajo-automata-20170708-0003.html>

10 “Alaska: el experimento de la renta básica que sí que funciona”. Consultado en: <http://www.economista.es/economia/noticias/6985960/09/15/Alaska-el-experimento-de-la-renta-basica-que-si-que-funciona.html>

11 Huerta Quintanilla, R. (2012). Pobreza, distribución del ingreso y renta básica. Economía UNAM, p. 79

12 Beck, Humberto, Ideas para la izquierda, Letras Libres, disponible en: <http://www.letraslibres.com/mexico/ideas-la-izquierda>

13 Zaid, Gabriel, Redistribuir, Reforma, disponible en: http://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=93934&_ec_=1

14 Op. cit., Beck, Humberto.

15 ¡Impuesto a la herencia YA!, Comunicado de Democracia Deliberada. Disponible en:
<http://www.animalpolitico.com/blogueros-democratas-deliberados/2016/05/09/impuesto-a-la-herencia-ya/>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de marzo de 2018

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)