

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 40. Y 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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, o Renta Básica 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, o renta básica universal:

1. Es una vía que permitirá erradicar la pobreza extrema en nuestro país;
2. Reducirá la desigualdad;
3. Se eliminarían las “trampas de la pobreza”: mecanismos de perpetuación que mantienen a las personas atrapadas en niveles de bajo desarrollo.³ 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,⁴ 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.⁵

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.⁶ 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-⁷ 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.¹⁸

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 (INDEP) que realizó la organización civil Gestión Social y Cooperación, AC,⁹ el 46.6 por ciento de los programas federales diseñados para el desarrollo social del país reprueban 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.¹⁰ 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, 3,788 a nivel estatal y 2,730 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.¹¹ 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 UNAM¹² 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.”¹³

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.”¹⁴

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”¹⁵ 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 2015,¹⁶ 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.

Es importante tener en consideración que nuestra Carta Magna, promulgada en 1917, fue pionera en establecer los derechos sociales a nivel constitucional. Los derechos sociales son netamente reivindicativos, en especial con aquellos colectivos que han sido excluidos por alguna circunstancia social o política: indígenas, niños, afrodescendientes, mujeres, personas con alguna discapacidad y otros grupos minoritarios. Su fin último es intervenir en situaciones de exclusión, discriminación, explotación y desigualdad para velar por el reconocimiento de las personas afectadas.¹⁷

En ese sentido, nuestra Constitución incluyó derechos que en su momento, encontraron resistencia de los sectores conservadores, para garantizarse: el derecho a la educación pública, los derechos de los trabajadores, la libertad de culto y la regulación de la propiedad rural. A 101 años de la entrada en vigor de nuestro máximo ordenamiento, podemos decir que el Congreso Constituyente tuvo una visión progresista y adelantada a su época, al incluir derechos que hoy día siguen vigentes y que durante décadas han coadyuvado al desarrollo del pueblo mexicano, especialmente, de los sectores económicamente vulnerables.

Con esa altura de miras y ese espíritu progresista, es necesario establecer en la Constitución el derecho al ingreso mínimo universal, pues ello permitiría que otros derechos humanos sean garantizados plenamente, por el principio de interdependencia de los derechos humanos. De la misma manera, otro de los principios que rigen a los derechos humanos es la progresividad, definido por nuestro Poder Judicial en la tesis **Principio de progresividad de los derechos humanos. Su naturaleza y función en el Estado mexicano**, que señala: “El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los

derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente

Permanente, el Estado Mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos.”

Igualmente, respecto del principio de progresividad de los derechos humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la cual México es parte, señala en su Artículo 26: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.”

Así, el ingreso mínimo universal tiene que concebirse como un derecho social y, por tanto, un derecho humano. Cabe mencionar que la presente Iniciativa se presenta a la par de una diversa que plantea las modificaciones a las leyes secundarias en la materia. 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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer un ingreso mínimo universal

Único. Se reforma el párrafo primero del artículo 25; y se añade un párrafo cuarto al artículo 4o., ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o . [...].

[...].

[...].

Toda persona, desde su nacimiento, tiene derecho a percibir un ingreso mínimo universal, equitativo y progresivo que el Estado otorgará y garantizará, sin distinciones de ningún tipo. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso, goce y disfrute del ingreso mínimo universal.

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

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 **mediante un Ingreso Mínimo Universal** , permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. 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 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 Martell Silva, Óscar, Revisión teórica de la Trampa de Pobreza y divergencia económica entre las entidades federativas de México, El Colegio de la Frontera Norte, Disponible en:

<https://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2016/11/TESIS-Martell-Silva-Oscar.pdf>

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

5 “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>

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

7 Establecidos por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

8 “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/>

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

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

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

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

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

14 Zaid, Gabriel, Redistribuir, *Reforma*, disponible en: <http://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=93934&ec=1>

15 Op. Cit., Beck, Humberto.

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

17 ¿Cuáles son los derechos sociales y qué aplicación tienen?, Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados, Disponible en: <https://eacnur.org/blog/cuales-los-derechos-sociales-aplicacion-tienen/>

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

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)