

Desigualdad y políticas distributivas en México

Inequality and distributive policies in Mexico

Bruno Sovilla*

Adriana Luna Sánchez**

Karla Irene Landero Ton***

<https://doi.org/10.31644/HT.02.04.2022.A18>

Recibido: 02/07/2022 • Aceptado: 07/08/2002

Publicado: 23/08/2022

Resumen

Los altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso en México no vienen captados a través de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares, que subestima la concentración del ingreso en el decil más rico, y el coeficiente de Gini. En la primera parte de este trabajo utilizamos la función de distribución de Pareto para mostrar que la desigualdad puede ser mucho más alta de la que aparece en los datos oficiales. Sucesivamente mostramos la necesidad de aplicar políticas distributivas no convencionales (pre-distributivas) para reducir la desigualdad, en lugar de elevar la presión fiscal y aumentar la progresividad del sistema tributario, como sugería Kaldor.

Palabras clave

Gini, distribución de Pareto, reforma fiscal, pre-distribución.

Abstract

The high levels of inequality in the distribution of income in Mexico are not captured through the ENIGH, which underestimates the concentration of income in the richest decile, and the Gini coefficient. In the first part of this paper, we use the Pareto distribution function to show that inequality can be much higher than what appears in the official data. Successively we show the need to apply unconventional distributive policies (pre-distributive) to reduce inequality, instead of raising the fiscal pressure and increasing the progressivity of the tax system, as Kaldor suggested.



* Doctor en Política Económica, profesor de la Universidad Autónoma de Chiapas. Correo electrónico: bruno.sovilla@unach.mx. ORCID: 0000-0002-1148-6670.

** Licenciada en Economía, estudiante de la maestría en Ciencias Económica en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Correo electrónico: adiluna-13@hotmail.com. ORCID: 0000-0003-3334-2034.

*** Estudiante de la carrera de Economía de la Universidad Autónoma de Chiapas. Correo electrónico: landeroton@gmail.com. ORCID: 0000-0002-8808-7571.

Keywords

Gini, Pareto distribution, fiscal reform, pre-distribution.

Introducción

La desigualdad social es consecuencia de una distribución no equitativa del ingreso, o sea del fruto del trabajo humano. En México la desigualdad es elevada y creciente, por la distribución del ingreso muy concentrada en sectores minoritarios de la población.

La desigualdad es intrínseca al sistema de producción capitalista, pero hay países que han logrado aplicar políticas re-distributivas que han reducido de manera permanente y sustancial la desigualdad. Dichas políticas¹ se basan en sistemas fiscales fuertemente progresivos, donde los impuestos directos son mayoritarios, la presión fiscal es elevada y concentrada en los sectores más ricos, y el gasto social también elevado favorece a los sectores más necesitados. En México este modelo de estado social o estado de bienestar no se ha podido desarrollar (Esquivel, 2015), por las resistencias de una élite u oligarquía que no ha permitido la realización de una reforma fiscal que eleve la presión fiscal y la progresividad del sistema tributario. El intento más interesante de realizar dicha reforma fue obra del economista keynesiano Nicholas Kaldor que, en los años 60 del siglo pasado, modernizó el sistema fiscal mexicano; función que le otorgó Antonio Ortiz Mena, el entonces secretario de hacienda. La propuesta de Kaldor no pasó al congreso por la oposición de la élite económica de aquella época. Después de más de medio siglo, dicha élite es ahora más fuerte, por tanto, ese camino resulta menos viable hoy que en los sesenta.

Por esa razón proponemos una política pre-distributiva, para reducir de manera estructural la desigualdad. Esta política en lugar de esperar el resultado de la producción para aplicar impuestos progresivos y financiar el gasto social, se realiza antes que el proceso productivo y la distribución del producto se lleve a cabo. De allí la denominación *pre-distributiva* para caracterizarla. Se concretaría en un aumento del salario mínimo combinado con una política de formalización del empleo informal, de manera tal que ese mismo incremento salarial sea efectivo.

Esta política requiere un aumento del gasto público y una recentralización de este, para revertir las tendencias de los últimos 20 años. Implica abandonar la disciplina fiscal y adoptar una visión diferente de las finanzas públicas, basada en la finanza funcional, un paradigma teórico elaborado por Abba Lerner hace casi un siglo. El objetivo de este trabajo es plantear una propuesta pre-distributiva para México que sea más viable política y económicamente en las condiciones actuales.

¹ Un interesante análisis de estas políticas se encuentra en Atkinson (2016).

Las cifras oficiales de la desigualdad en México

En un trabajo reciente Campos et al. (2018) han criticado las estadísticas con las cuales INEGI mide la desigualdad en México. La medición de la desigualdad proviene de una encuesta sobre la distribución del ingreso que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realiza cada dos años y publica en un documento denominado Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). En la ENIGH se identifican 10 grupos poblacionales, desde el ingreso más bajo (decil I) al más alto (decil X). Los últimos datos que arroja la encuesta del año 2021, con relación a los ingresos de los hogares del 2020, son resumidos en la siguiente tabla:

Tabla 1. Ingreso corriente promedio trimestral por deciles de hogares

Deciles de hogares	Ingresos promedios (pesos)	% Ingreso
I	9938	2.0
II	16862	3.4
III	22274	4.4
IV	27558	5.5
V	33367	6.6
VI	40108	8.0
VII	48670	9.7
VIII	60598	12.0
IX	80437	16.0
X	163282	32.4
Coeficiente Gini: 04147		

Fuente. Elaboración propia con datos de la ENIGH 2020 y cálculos de los autores.

El índice de desigualdad que se calcula de estos datos es el coeficiente de Gini, un valor que está entre cero y uno, donde la desigualdad es tanto mayor cuanto más se acerca el coeficiente a la unidad. Los datos de la tabla 1 arrojan un coeficiente Gini de 0.4147.

Si comparamos los datos de las ENIGH en los últimos años (desde el 2006 hasta el 2020), el coeficiente Gini varía entre 0.471 y 0.418, lo cual representaría una reducción significativa de la desigualdad. Sin embargo entre 2000 y 2020 el PIB ha crecido a una tasa promedio anual del 1.57% y la pobreza no ha disminuido. Si el aumento (aún modesto) del PIB beneficia a la población que no es pobre, las diferencias entre los deciles más bajos y los más altos debería aumentar, al contrario de lo que muestran los datos oficiales (Esquivel, 2015).

Lo anterior implica que hay una limitación en los datos de la ENIGH que no permiten captar la concentración de ingresos en los deciles más altos. Efectivamente algunos autores

demuestran que en la ENIGH hay una subdeclaración por parte de algunos grupos, así como por el truncamiento de la información reportada (Cortés y Vargas, 2017; Campos et al., 2018). La subdeclaración se da cuando los más ricos no declaran todos sus ingresos percibidos, por incurrir en evasión y elusión fiscal. El fenómeno del truncamiento, por su parte, consiste en que la encuesta no es capaz de observar la cola de la derecha de la distribución, de modo que los más ricos nunca llegan a ser entrevistados en su totalidad. En suma, tanto el truncamiento como la subdeclaración se refuerzan mutuamente de modo que, al medir la desigualdad con los datos de la encuesta, ésta aparece atenuada.

La metodología utilizada para estimar la desigualdad

Los trabajos de Piketty (2014) y Atkinson (2016) sobre desigualdad son la inspiración para muchos estudios actuales sobre el tema. Sin embargo, las estimaciones de Piketty y de sus colaboradores (para América Latina el principal es el investigador argentino Facundo Alvarado) se basan sobre las declaraciones de impuestos en los distintos países analizados, y las leyes fiscales que determinan las tasas y las clases de ingreso a las cuales se aplican. A partir de esa información Piketty estima los ingresos percibidos por grupos poblacionales, construyendo coeficientes como el Gini.

En el caso de México el “método Piketty” no es aplicable, porque la Secretaría de Hacienda sigue sin publicar las declaraciones de impuestos de los contribuyentes, por tanto, los investigadores no pueden contar con esta información. En una conversación privada con F. Alvarado, el colaborador de Piketty, nos confirmó que en México no se puede estimar la desigualdad con el método que pudieron aplicar a todos los países OCDE (organización para la cooperación y el desarrollo económico) y también a algunos países de América Latina como Colombia y Uruguay que no pertenecen a esa organización. Cabe precisar que el “método Piketty” no solo permitiría construir un coeficiente Gini más preciso que el de las encuestas nacionales como la ENIGH, también da la posibilidad de determinar la concentración del ingreso en grupos muy minoritarios, como el 1%, incluso el 0.1% o el 0.01% de la población, datos que no registran las encuestas de ingresos y gastos.

Por ello distintos autores como Navarrete (1960, 1982), Altimir (1975, 1987), Hernández-Laos (2000, 2001), Hernández-Laos y Velásquez (2003) y Hernández-Laos y Boltvinik (2006) han creado distintas metodologías para poder corregir la información de las encuestas con los datos de las cuentas nacionales. Uno de los trabajos más recientes y con una metodología más avanzada es el de Campos et al. (2018).

A continuación, presentamos la metodología utilizada por Campos et al. (2018) para estimar la desigualdad en México. Como hemos dicho, México no proporciona información de las declaraciones fiscales, por ello los autores han optado por ajustar los datos de la ENIGH con la información que proviene de las cuentas nacionales. Los investigadores

mexicanos se apoyaron en la metodología de Lakner y Milanovic (2013)² que estiman el consumo de los hogares en la parte superior de la distribución a partir de datos de encuestas de hogares ajustados con información adicional sobre el consumo de las cuentas nacionales. En este caso Campos et al. (2018) en vez de utilizar el consumo, usan el ingreso. Los ingresos totales de las encuestas de hogares deben ser iguales a la renta total disponible determinada a partir de las cuentas nacionales, pero esto no se cumple en la mayoría de los países. Deaton concluye que no se pueden utilizar las encuestas de hogares, ya que subestiman los ingresos de los ricos (Deaton, 2015 cit. en Campos et al., 2018).

Aplicando el método de Lakner y Milanovic (2013), se estiman los ingresos netos, también conocidos como *ingreso de control*. Para obtener el ingreso de control, se comienza con el balance de los ingresos primarios de los hogares (bruto), se resta el consumo de capital fijo de las cuentas del hogar (reales y ficticias), la contribución a la seguridad social (de la empresa y del hogar), la renta imputada, la propiedad atribuida, los ingresos de inversión y luego se añade los beneficios sociales (que no sean es especie). Se estima que el ingreso neto es igual al 60.8 % del PIB y se utiliza como el ingreso de control para cada año.

El ingreso que proporciona la ENIGH a cada uno de los deciles se multiplica por cuatro, ya que la información es trimestral. Después, se multiplica por el número de hogares para encontrar el ingreso total de los hogares de cada decil. Posteriormente, se suma el resultado de los diez deciles (total de ingresos), para luego restarlo al ingreso de control (60.8% del PIB). Luego, el resultado que se obtiene se asigna por el 83 % al último decil y por el 17 % al noveno decil.

La determinación de estas proporciones no es arbitraria. Campos et al. (2018) toman en cuenta a otros países de América Latina que se asemejan a México en cuanto a la

² Estos autores han creado una nueva base de datos de encuestas familiares nacionales para estudiar la distribución del ingreso global de 1998 al 2008 (Lakner y Milanovic, 2013). La metodología de los autores se basa en el ajuste de los consumos no declarados en las encuestas familiares con la información de las cuentas nacionales. Ellos consideran que la diferencia entre el consumo registrado en cuentas nacionales y el consumo de las encuestas de ingresos y gastos es un aproximado de los ingresos perdidos o no declarados en la escala más alta de la distribución. Afirman que hay evidencias de que una parte de los ingresos más altos no está considerada en las encuestas. De la misma manera, agregan que una parte importante de la discrepancia entre los datos del consumo en cuentas nacionales y los de las encuestas se debe a los ricos (entre el 20% y el 40%), mientras que las mismas encuestas familiares miden exactamente el consumo del 90 % de la población más pobre. Su método comprende, específicamente, cuatro pasos:

1) Seleccionan la media de consumo mayor, ya sea de las encuestas familiares o de cuentas nacionales (en la mayoría de los casos es mayor la de cuentas nacionales). 2) Recalculan el porcentaje de ingreso de los deciles del 1 al 9 con base en la nueva media, 3) Calculan una nueva proporción de ingreso del decil 10 como la diferencia entre la nueva media y la suma de las proporciones de los deciles 1 al 9, es decir, asignan la totalidad de la diferencia entre el consumo de cuentas nacionales y el de la encuesta familiar al decil 10. 4) Con las proporciones del 10% y 20% más rico ajustan asumiendo una distribución de Pareto, y con dicha función dividen el decil 10 en los rangos siguientes: del percentil 90 al 95 (P90-P95), del percentil 95 al 99 (P95-P99) y del percentil 99 al 100 (P99-P100) (Del Castillo, 2015).

distribución del ingreso, como Chile, Colombia y Uruguay. Estos países a diferencia de México hacen públicas sus declaraciones de impuestos y también cuentan con las encuestas de hogares disponibles, por ello se puede calcular la proporción de los ingresos residuales que necesitamos para imputarlos al decil más alto. Para Chile es del 100 %, para Colombia el 88 % y para Uruguay es del 61 %. En el caso de México hicieron un promedio de estos tres países para poder saber cuánto asignarle al último decil.

El método de Lakner y Milanovic permite recalcular la distribución del ingreso entre deciles y obtener una nueva estimación ajustada del coeficiente de Gini. Además, es posible tratar de estimar cuánto concentran fracciones menores que el 10 % (por ejemplo 5 %, 1 % 0.1 %) de la población más rica, utilizando la función de Pareto. La función de distribución acumulativa de Pareto para el ingreso es la siguiente:

$$1 - \mathcal{F}(y) = \left(\frac{k}{y}\right)^\alpha \text{ por } k > 0, \alpha > 1 \quad (1)$$

Dónde k es un parámetro dado y α es el coeficiente de Pareto. La idea clave de la distribución de Pareto es que la proporción del ingreso medio sobre el umbral de ingresos Y no depende de Y , y que es igual a $\frac{\alpha-1}{\alpha}$. Una proporción también conocida como el coeficiente de Pareto invertido. Por ejemplo: un coeficiente de Pareto invertido de 2 significa que el ingreso promedio por encima de y es 2 veces y .

Definamos la participación en el ingreso de los 10 y 20 % superiores de la distribución como S_{10} y S_{20} y las proporciones respectivas de la población como $H_{10} = 0.10$ y $H_{20} = 0.20$. Manipulando la distribución de Pareto, se obtiene lo siguiente:

$$\frac{S_{10}}{S_{20}} = \left(\frac{H_{10}}{H_{20}}\right)^{\frac{\alpha-1}{\alpha}} \quad (2)$$

Las cantidades S_{20} y S_{10} son conocidas por la ENIGH, por lo que podemos resolver para obtener el coeficiente de Pareto estimado $\hat{\alpha}$. Para poder obtener el coeficiente de Pareto estimado $\hat{\alpha}$, se despeja a partir de la ecuación (2). Aplicando los logaritmos en los dos miembros obtenemos:

$$\log \frac{S_{10}}{S_{20}} = \log \left(\frac{H_{10}}{H_{20}}\right)^{\frac{\alpha-1}{\alpha}}$$

Y aplicando una de las propiedades de los logaritmos, podemos despejar el exponente $\frac{\alpha-1}{\alpha}$:

$$\frac{\alpha - 1}{\alpha} = \frac{\log \frac{S_{10}}{S_{20}}}{\log \frac{H_{10}}{H_{20}}}$$

Por último, despejando a α , la ecuación queda de la siguiente manera:

$$\alpha = \frac{1}{1 - \left(\frac{\log \frac{S_{10}}{S_{20}}}{\log \frac{H_{10}}{H_{20}}} \right)}$$

Con esta ecuación se puede encontrar el valor de α y así calcular la proporción de ingreso que concentran los percentiles del último decil.

Una vez que conocemos el coeficiente de Pareto de la distribución, podemos utilizar la ecuación (2) para obtener la participación de cualquier ingreso por interpolación:

Sustituyendo en la (2) S_{10} por S_{top} y despejando este último obtenemos:

$$S_{top} = S_{10} X \left(\frac{H_{top}}{H_{10}} \right)^{\frac{\alpha-1}{\alpha}}$$

(3)

Resultados obtenidos a partir del método de Campos, Chávez y Esquivel

El periodo estudiado va del año 2006 a 2020. Los años anteriores no se pudieron comprobar, ya que el ingreso neto era menor que el ingreso proporcionado por la encuesta, lo que daba un residuo negativo. Por ello, el método que aquí retomamos no era aplicable para años previos a 2006.

En la siguiente tabla se muestra el coeficiente Gini ajustado antes de transferencias que muestra la *desigualdad de mercado*, y el coeficiente Gini ajustado después de transferencias que es igual a la desigualdad final. En la tabla 2 se puede apreciar que el coeficiente Gini ajustado antes de transferencias se mantiene en un rango de 0.69 a 0.72 y el Gini ajustado después de transferencias está en un rango de 0.62 a 0.67. Esto indica que la desigualdad en la distribución del ingreso ajustada por las sub-declaraciones del decil más rico, es mucho más alta que la oficial y ha aumentado ligeramente en el periodo analizado.

Tabla 2. Coeficiente Gini ajustado antes y después de transferencias

Años	Gini antes de transferencias		Gini después de transferencias	
	No ajustado	Ajustado	No ajustado	Ajustado
2006	0.50	0.69	0.45	0.62
2008	0.51	0.70	0.47	0.65
2010	0.49	0.71	0.45	0.65
2012	0.50	0.72	0.45	0.66
2014	0.50	0.72	0.45	0.67
2016	0.50	0.71	0.45	0.66
2018	0.48	0.71	0.43	0.66
2020	0.47	0.70	0.41	0.64

Fuente. Elaboración propia con datos de ENIGH (2020) y estimaciones propias.

La misma tendencia se observa en la medición de la desigualdad después de transferencias, ya que se pasa de un coeficiente Gini de 0.62 a 0.64 entre 2006 y 2020. El coeficiente Gini ajustado después de transferencias disminuye con respecto al coeficiente Gini ajustado antes de transferencias, lo que puede estar indicando que el sistema fiscal mexicano tiene un carácter progresivo y/o que hay un gasto social importante que en este periodo llega a los hogares de bajo ingreso (Oportunidades, por ejemplo). Sin embargo, la desigualdad se sigue manteniendo a niveles altos. En los países europeos de la OCDE que tienen un índice Gini de 47.6 antes de impuestos y transferencias, este cae a 28.2 después, lo que indica una fuerte progresividad del sistema fiscal. Mientras que en los países latinoamericanos la repercusión de los impuestos y transferencias es casi imperceptible en el índice Gini, que pasa de 51.6 a 49.6, lo cual indica que el sistema fiscal no es tan progresivo (OCDE, 2009).

En general, comparando los coeficientes de Gini ajustados y no ajustados, observamos que la desigualdad aumenta notablemente con el ajuste. En el caso de la desigualdad antes de las transferencias se puede apreciar que la desigualdad proporcionada por las fuentes oficiales es mucho más baja que la ajustada, ya que para el 2020 se tenía un coeficiente Gini no ajustado de 0.47 y un coeficiente Gini ajustado de 0.70. Al igual la desigualdad después de transferencias también aumenta con el ajuste: para el 2020 se tenía un coeficiente Gini no ajustado de 0.41 y un coeficiente Gini ajustado de 0.64. En términos generales la desigualdad medida con el coeficiente Gini crece aproximadamente un 50% cuando se hace el ajuste por el subreporte.

Si observamos las tendencias también resaltan diferencias importantes: con los datos no ajustados la desigualdad disminuye en algunos años, en cambio con los datos ajustados

se ve que hay un incremento constante (solo en 2016 hay una ligera reducción con respecto al 2014).

Se hizo también el ajuste de la concentración del ingreso del 10 %, 1 %, 0.1 % y del 0.01 % de la población más rica, ya que el coeficiente Gini no muestra la extrema concentración que existe dentro del último decil rico, porque se refiere al dato global. En realidad, en este último decil la diferenciación es mayor que en los nueve anteriores, porque allí se encuentran los llamados multimillonarios, que ganan miles de millones de pesos, pero también funcionarios públicos (como maestros de tiempo completo) que no llegan a un millón de pesos anuales.

En la tabla 3 se puede apreciar que el 10 % de la población más rica concentra en 2020 el 62.9 % del total de los ingresos nacionales (antes de transferencias), esto se reduce cuando se aplican las transferencias, pasando a concentrar el 57.4 % de los ingresos totales en el mismo año. Pero como se dijo anteriormente, dentro de esta población existen grandes desigualdades, por ejemplo, el 1% de la población más rica concentraba para el 2020 antes de transferencias el 28.5 % de los ingresos totales, el 0.1 % tenía el 12.9 % y el 0.01 % de la población más rica tenía en sus manos el 5.9% de los ingresos totales.

La concentración del ingreso de este porcentaje de la población no ha caído, al contrario, ha aumentado; para el 10 % de la población más rica del 2006 al 2020, pasó de 61.8 % al 62.9 % de los ingresos totales. La concentración de los ingresos se ve mayormente en los percentiles altos, por ejemplo, el 0.01 % de la población más rica pasa a concentrar el 5.6 % al 5.9 % del total de los ingresos entre el 2006 y el 2020. También se pueden notar rasgos de progresividad del sistema fiscal, porque si vemos los ingresos del 0.01 % de la población antes y después de transferencias, estos disminuyen, pasando de 5.9 % antes de transferencias a 4.6 %. Este resultado es difícil de explicar ya que en México la tasa marginal del impuesto sobre la renta (ISR) es muy baja (35%).

Tabla 3: Concentración del ingreso de la población más rica con datos ajustados

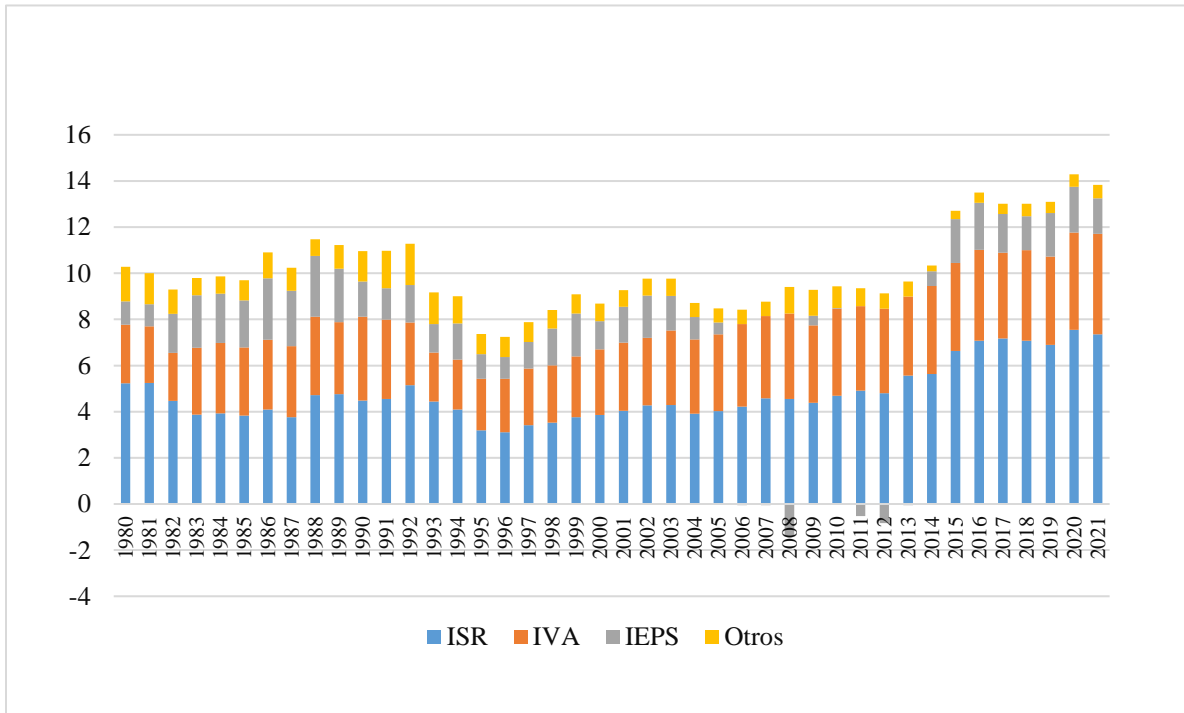
Años	10%		1%		0.10%		0.01%	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
2006	61.8%	55.8%	27.7%	23.8%	12.4%	10.1%	5.6%	4.3%
2008	62.7%	58.0%	28.3%	25.1%	12.7%	10.9%	5.7%	4.7%
2010	63.2%	58.4%	28.6%	25.3%	13.0%	11.0%	5.9%	4.8%
2012	64.5%	59.4%	29.7%	26.2%	13.7%	11.5%	6.3%	5.1%
2014	65.2%	60.8%	30.5%	27.5%	14.3%	12.4%	6.7%	5.6%
2016	64.3%	59.5%	30.0%	26.7%	14.0%	12.0%	6.5%	5.4%
2018	63.9%	59.3%	29.5%	26.3%	13.6%	11.7%	6.3%	5.2%
2020	62.9%	57.4%	28.5%	24.8%	12.9%	10.7%	5.9%	4.6%

Fuente. Elaboración propia con datos de ENIGH (2020) y estimaciones propias.

Políticas redistributivas y desigualdad

Los datos anteriores muestran que la desigualdad se ha mantenido en niveles extremos en México, y por tanto que las políticas re-distributivas que en otros países han reducido la desigualdad y en algunos casos eliminado la pobreza, no han dado los resultados esperados. Si analizamos el nivel y la composición de los ingresos tributarios desde el 1980 hasta la fecha actual, podemos entender este resultado (véase gráfica 1).

Gráfica 1. Presión fiscal (Ingresos tributarios en % PIB)



Fuente. Elaboración propia con datos de BANXICO (1980-2021).

Como vemos, la recaudación tributaria se ha mantenido baja y hasta la mitad de los 90 estuvo al nivel denunciado por el economista Kaldor a principio de los años sesenta (menos del 8% del PIB), cuando este presentó una propuesta de reforma fiscal que fue inmediatamente abandonada por el gobierno de Adolfo López Mateos y su secretario de hacienda, Antonio Ortiz Mena.

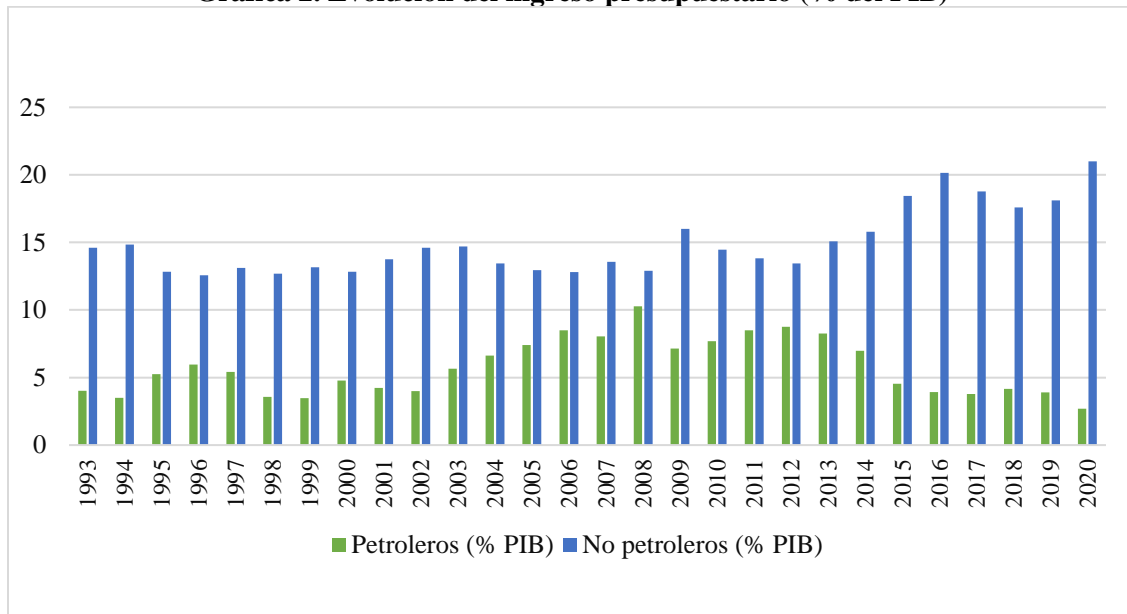
La otra indicación importante de la gráfica anterior es que los impuestos indirectos como el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) y el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), equivalen aproximadamente al impuesto sobre la renta (ISR), el único impuesto directo. Como sabemos los impuestos indirectos son regresivos, porque se pagan a una tasa única sin tomar en cuenta la capacidad de pago del sujeto, a diferencia de los impuestos directos cuyas tasas crecen con las clases de ingreso. La compensación entre

impuestos directos e indirectos explica por qué el coeficiente de Gini disminuye muy poco en México, al calcularlo antes y después de la aplicación de impuestos.

Otro factor que contribuye a explicar ese resultado es la relativa pérdida de progresividad del ISR, con la disminución de su tasa marginal, que en 1986 era del 60.5% para las personas físicas, en el sexenio de Calderón llegó al 28% y ahora solo se ha recuperado parcialmente, llegando al 35%.

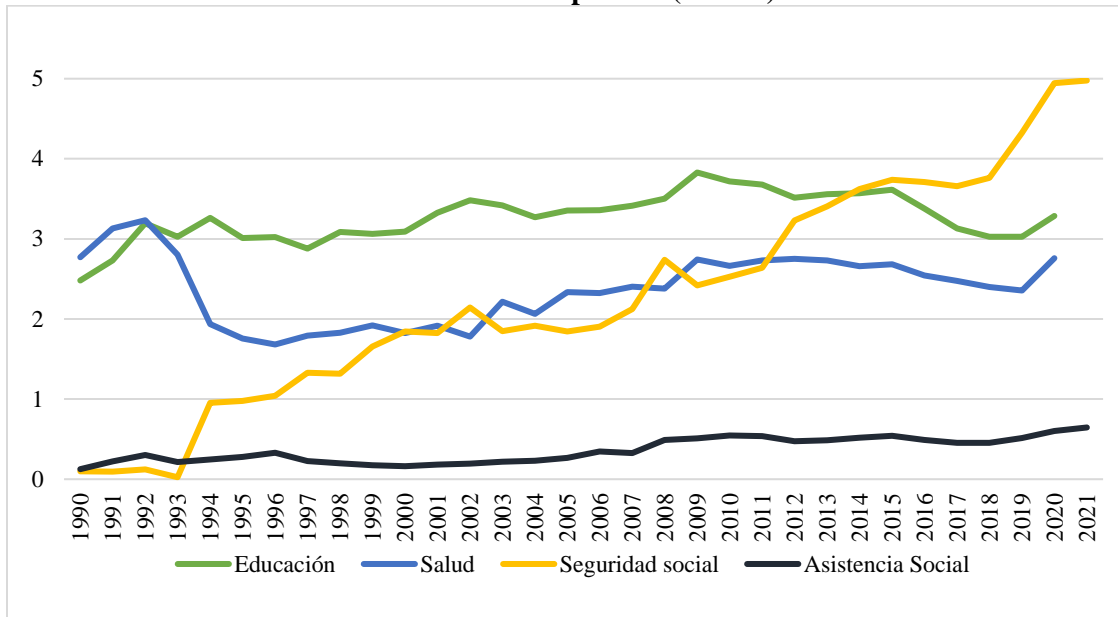
Para poder mantener un nivel mínimo de gasto público el gobierno mexicano ha utilizado los ingresos petroleros, obligando PEMEX a entregarle a hacienda buena parte de la divisa que ingresaba al país por la venta de petróleo crudo (véase gráfica 2). Esto ha permitido mantener los ingresos presupuestarios un 20-30% por encima de los ingresos no petroleros, sin embargo, la consecuencia ha sido descapitalizar a PEMEX y obstaculizar la inversión en el sector energético, determinando la caída de la producción que ha dado pie a la reforma energética de Peña Nieto en 2014.

Gráfica 2. Evolución del ingreso presupuestario (% del PIB)



Fuente. Elaboración propia con datos de BANXICO (1993-2020).

La baja recaudación tributaria no petrolera no ha generado los recursos suficientes para financiar un gasto social que pudiera reducir sustancialmente la pobreza en el país. La siguiente gráfica muestra la evolución del gasto social, incluyendo el gasto público en educación y salud.

Gráfica 3. Gasto público (% PIB)

Fuente. Elaboración propia con datos de CEFP (1990-2011) y SHCP (2007-2021).

Como vemos el gasto en salud es una componente muy sacrificada del gasto público, está muy por debajo del promedio OCDE que en 2020 fue el 7.4 % PIB.

La promesa reciente del presidente Obrador, sobre tener en un sexenio un sistema de salud como el de Dinamarca, (mañanera, 7 de enero de 2020) choca con el muy bajo esfuerzo ejercido en el sector, un tercio que el realizado por el país nórdico. Eso obliga a la población pobre a realizar sacrificios tremendos cuando se enferma, incurriendo en los llamados *gastos catastróficos*, problema que se ha visibilizado más en los últimos dos años con la difusión de la pandemia covid-19.

Otro gasto social muy reducido es el gasto en seguridad social, que ha sido solo el 4.97 % del PIB en 2021, lo cual impide tener un sistema de protección para los jubilados y los que pierden el empleo. El gasto en asistencia social, que debería ser alto considerando que casi la mitad de la población está en condiciones de pobreza, no llega ni al 1 % del PIB.

Por lo menos desde los años 60 del siglo pasado cuando N. Kaldor entregó al gobierno mexicano, su propuesta para una reforma tributaria que elevara sustancialmente la presión fiscal al nivel de los países europeos, redistribuyendo además la carga fiscal sobre el sector más rico de la población, la clase política mexicana tiene conciencia de la magnitud del problema y la necesidad de intervenir. Sin embargo, no se hizo ninguna reforma en aquellos años (como dijimos la propuesta Kaldor fue inmediatamente abandonada y ni siquiera se concretó en una propuesta de ley) y tampoco en los siguientes.

En el periodo neoliberal la presión fiscal siguió a la baja, de acuerdo con la ideología económica según la cual la reducción de la presencia del Estado en la economía es necesaria para fortalecer al sector privado, considerado el verdadero motor de una economía. Después del sexenio salinista la presión fiscal no petrolera (ingresos tributarios no petroleros en % del PIB) había bajado al 8.7% del PIB y solo en el sexenio de Peña Nieto se hizo un esfuerzo para incrementarla. La reforma fiscal de 2014 del último gobierno priista aumentó la presión fiscal no petrolera de más de 4 puntos porcentuales con respecto a la que había a inicios del sexenio, hasta casi el 14 % del PIB.

El actual gobierno de la IV T (Cuarta Transformación 2018-2024) no ha aumentado la presión fiscal, que se ha mantenido alrededor del 14 % del PIB, cumpliendo con la promesa electoral del presidente López Obrador. Por un lado, es entendible que los gobiernos neoliberales mantengan baja la presión fiscal con el afán de ampliar la participación del sector privado en la economía, pero esta misma postura es contradictoria con un gobierno que se declara progresista y pone encima de sus objetivos la reducción de la pobreza.

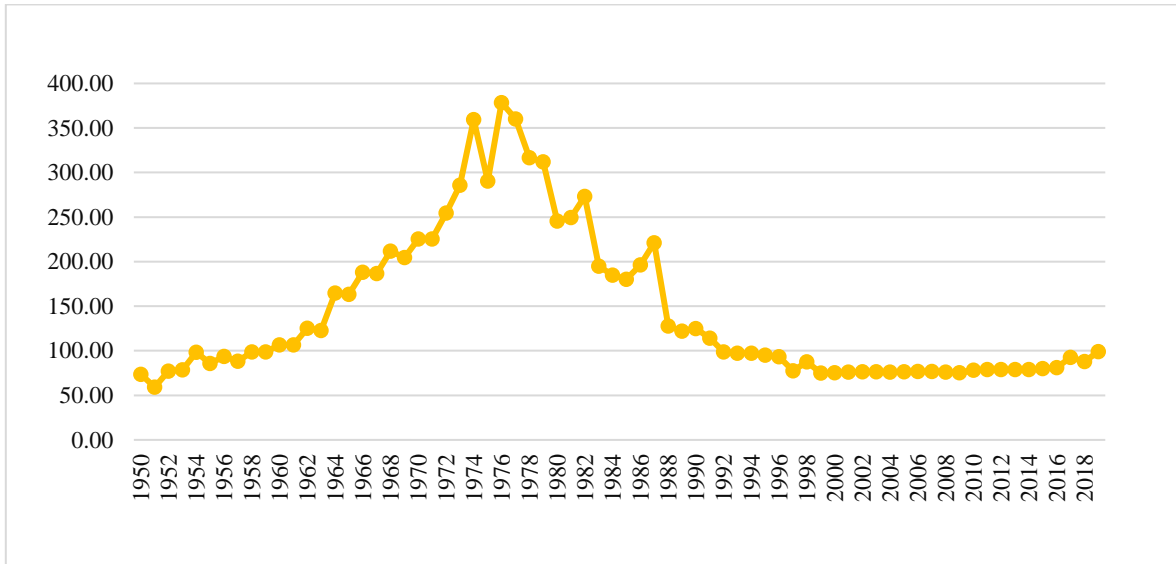
Consideramos que hay dos razones principales a la base de la falta de voluntad política de aumentar la presión tributaria: la primera radica en la desconfianza de la población mexicana hacia sus gobernantes, que se entiende reconstruyendo el origen histórico del Estado mexicano y las relaciones de subordinación de la población hacia una clase política explotadora que ha utilizado los cargos públicos para el enriquecimiento personal. Esto difunde entre la población la sensación que los impuestos pagados al gobierno no se convierten en servicios sociales gratuitos para todos, sino que van a enriquecer a unos pocos que se los roban. La segunda razón es el contubernio existente entre la clase política y los superricos que concentran el ingreso nacional y la riqueza en el país (Tello, 2015). Las carreras de los políticos dependen de los sectores económicos que los apoyan, y una vez que llegan a ocupar los cargos más altos obviamente deben al menos respetar a los grupos que los han sostenido. Introducir impuestos que afectarían al sector más rico de la población generaría resistencias por parte de la élite y un enfrentamiento que no conviene a una clase política que pone sus intereses personales por encima del bienestar general.

Ni siquiera el actual gobierno de la IV T que sostiene defender a los pobres y acabar con la corrupción, ha podido realizar la reforma fiscal que proponía Kaldor. Por eso consideramos que el camino redistributivo, esto es, aumentar los impuestos al sector más rico para incrementar el gasto social, no es viable en México actualmente y hay que buscar otras opciones más transitables para reducir la desigualdad.

Políticas pre-distributivas y desigualdad

Frente a la dificultad de realizar una política redistributiva convencional como hemos aclarado en el párrafo anterior, proponemos modificar el mercado laboral para aumentar los ingresos de los trabajadores más pobres, logrando por esa vía una menor desigualdad. Este resultado se puede lograr aumentando el salario mínimo (SM) que, como muestra la siguiente gráfica, ha regresado en los últimos tiempos a los niveles bajos de los años 50 del siglo pasado.

Gráfica 4. Salario mínimo real



Fuente. Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional del Salario Mínimo (CONASAMI, 1950-2019).

Solo con la última administración el SM volvió a recuperarse, pero como muestra la tabla 4, hubo una reducción de la pobreza de 2016 a 2018 y un aumento en 2020, probablemente atribuible a las restricciones introducidas por la pandemia del Covid-19.

Tabla 4. Evolución reciente de la pobreza

<i>México</i>	Pobreza (%)			Miles de personas		
	2016	2018	2020	2016	2018	2020
	43.2	41.9	43.9	52,221.1	51,890.9	55,654.2

Fuente. Elaboración propia con datos de CONEVAL (2016-2020).

Puede parecer contradictorio que aumentos del salario mínimo no reduzcan los niveles de pobreza, pero esto se debe a que la mayoría de los trabajadores pobres no tienen un empleo formal. Es decir, los ocupados más pobres trabajan en la economía informal, suelen ser cuentapropistas y cuando son asalariados y reciben un sueldo, no tienen un contrato laboral que los ampare.

Por esa razón, el aumento del salario mínimo es una condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza en México. Para ser efectiva esta medida debe ser acompañada por una masiva formalización del empleo, aplicando un programa de trabajo garantizado (TG). Otros trabajos han precisado como realizar un programa TG en México, cuantificando el gasto público necesario para financiarlo (Sovilla y Morales Sánchez, 2018; Sovilla et al., 2021). En el escenario más ambicioso, que comprendería “la absorción del desempleo, 1 942 071; la población ocupada que no recibe ingreso salarial alguno, 3 358 459; los ocupados que reciben de cero a un sm [salario mínimo], 11 060 229, y 3% de la población en edad laboral (15 años de edad en adelante) que no forma parte activa de la fuerza de trabajo pero que reactivaría la implementación del programa” (Sovilla et al., p.29) el incremento del déficit público sería del 5.1% del PIB.

Se trata de un gasto sostenible aún en el marco de la visión de las finanzas públicas de la disciplina fiscal, que domina dentro del actual gobierno de la IV T.

Conclusiones

Los datos oficiales de desigualdad subestiman su valor y no muestran la evolución real del índice de Gini, el indicador usado para medirla. El “método Piketty” para calcular la desigualdad no es utilizable en el caso de México porque las declaraciones fiscales de los contribuyentes no se dan a conocer a la opinión pública. En este trabajo utilizamos el método de Lakner y Milanovic (2013) con las modificaciones de Campos et al. (2018), para recalcular las cifras de la desigualdad en el periodo 2006-2020. Llegamos así a conclusiones diferentes de las oficiales sobre el nivel y la tendencia de la desigualdad en México. Utilizando la función de distribución de Pareto, se puede llegar a medir la concentración del ingreso en sectores minoritarios de la población, sin la necesidad de recurrir al “método Piketty”. Los datos arrojados evidencian niveles extremadamente altos de desigualdad y su tendencia creciente en el periodo analizado (2006-2020).

La acción redistributiva convencional a través de impuestos progresivos y gasto social, no ha sido efectiva para reducir la desigualdad, como vemos desde el coeficiente de Gini que se mantiene casi invariado antes y después de transferencias. Consideramos que esto es consecuencia de la baja presión fiscal y la falta de progresividad de los mayores impuestos, lo cual refleja el contubernio entre la clase política y los sectores más ricos. Por esa razón se propone una política distributiva diferente, que se base en un aumento del salario mínimo acompañada por una formalización del empleo existente. Esta política que se denomina pre-distributiva puede lograr el objetivo de reducir la desigualdad sin tener la oposición de los sectores económicos más poderosos, que siempre se han opuesto a una reforma fiscal.

Bibliografía citada

- Altimir, O. (1975). *Estimaciones de la distribución del ingreso en América Latina por medio de encuestas de hogares y censos de población. Una evaluación de confiabilidad*. Comisión Económica para América Latina y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/33474/S7500520_es.pdf?sequence=2.
- Altimir, O. (1987). Income distribution statistics in Latin America and their reliability. *The Review of Income and Wealth*, 33(2), 111-115.
- Atkinson, A. (2016). *Desigualdad ¿Qué podemos hacer?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Campos, R., Chávez, E. y Esquivel, G. (2018). Estimating Top Income Shares Without Tax Return Data: Mexico Since the 1990s. *Latin American Policy*, 9 (1), 139-163.
- Cortés F. y Vargas D. (2017). La evolución de la desigualdad en México: viejos y nuevos resultados. *Revista de Economía Mexicana*, (2), 39-96.
- Del Castillo, M. (2015). *La magnitud de la desigualdad en el ingreso y la riqueza en México. Una propuesta de cálculo*. México: Comisión Económica para América Latina-Organización de las Naciones Unidas.
- Esquivel, G. (2015). *Desigualdad extrema en México*. Iguales-Oxfam.
- Hernández-Laos, E. (2000). Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México. *Comercio Exterior*, 50(10), 863-873.
- Hernández-Laos, E. (2001). Retos para la medición de la pobreza en México. *Comercio Exterior*, 51(10), 861-868.
- Hernández-Laos, E. y Velázquez, J. (2003). Globalización, dualismo y distribución del ingreso en México. *El Trimestre Económico*, 70(279), 535-578.
- Hernández-Laos, E. y Boltvinik, J. (2006). *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo XXI.
- Lakner, C., y Milanovic, B. (2013). *Global income distribution. From the fall of the Berlin Wall to the Great Recession* (No. 6719). Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession | Policy Research Working Papers. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16935/WPS6719.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Navarrete, I. M. (1960). La distribución del ingreso y el desarrollo económico en México, México, D. F.: Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela Nacional de Economía.
- Navarrete, I. M. (1982). “La distribución del ingreso en México. Tendencias y perspectivas”, en D. Ibarra, I. M. de Navarrete, L. Solís, y V. Urquidi (eds.), *El perfil de México en 1980* (12° ed.), México, D. F.: Siglo XXI Editores, pp. 15-71.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2009). 1.5 disminución del índice GINI en México después de la transferencia de impuestos. <https://www.oecd.org/centrodemexico/15disminuciondelindiceginienmexicodespuesdelatransferenciadeimpuestos.htm>
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de cultura económica.

- Sovilla B. y Morales E. (2018). Políticas pre-distributivas: Una propuesta para México. En C. A. Roza B. (Ed.). *Del Estado fiscal al Estado social en México* (pp. 263-297). México: UAM-Xochimilco.
- Sovilla B., Morales, E. y Gómez, K. (2021). Trabajo garantizado y política salarial para reducir la pobreza en México. *El trimestre económico*, 88(1), 5-37
- Tello, C. (2015). México: las finanzas públicas en los años neoliberales. México: COLMEX-UNAM.

Bases de datos

- Banco Central de México (BANXICO) (1980-2021). *Ingreso y Gastos Presupuestales del Gobierno Federal* [Conjunto de datos interactivos]. <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CG2&locale=es>
- Banco Central de México (BANXICO) (1993-2020). *Ingresos presupuestales del Sector Público, petroleros y no petroleros* [Conjunto de datos interactivos]. <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CG8&locale=es>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (1990-2011). *Gasto programable del sector presupuestario por funciones 1990-2002 y 2003-2011* [Conjunto de datos interactivos]. <https://cefp.gob.mx/cefpnew/index.php>
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) (1950-2019). *Salario mínimo nominal* [Conjunto de datos interactivos]. <https://www.gob.mx/conasami>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2016-2020). *Medición multidimensional de la pobreza. Evolución de la pobreza, pobreza moderada y pobreza extrema* [Conjunto de datos interactivos]. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- Encuesta Nacional de Ingresos de los Hogares (ENIGH) (2020). *Ingreso corriente total promedio trimestral por hogar en deciles* [Conjunto de datos interactivos]. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>
- Secretaría de Hacienda y Crédito público (SHCP) (2007-2021). *Gasto programable del sector público presupuestario. Clasificación funcional pesos corrientes multianual 1990-2021* [Conjunto de datos interactivos]. <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>