



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**El Ingreso Ciudadano Universal como instrumento de
la política social para el combate a la pobreza en
México**

TESIS

Que presenta:

Jessica Santiago Alavez

Que para obtener el título de:

Licenciado en Economía

Asesor de tesis:

Sara María Ochoa León



Ciudad Universitaria, CD. MX. 2023



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres Luz y Bertin, este trabajo está enteramente dedicado a ustedes. Gracias por todo su amor y apoyo a lo largo de este camino. Gracias porque siempre han estado ahí para mí. Gracias por todas las enseñanzas y consejos que me han dado a lo largo de mi vida. Y gracias por ser mi mayor fuente de inspiración y motivación.

A mi hermana Susi, por apoyarme y animarme a seguir mis objetivos.

A mi asesora, la Dra. Sara María Ochoa León, por su gran apoyo a lo largo del desarrollo de este trabajo de tesis. Agradezco su dedicación brindada y todas las sugerencias realizadas para que este trabajo concluyese exitosamente.

A los miembros del jurado, Mtro. Pablo Yanes Rizo, Dra. Iliana Yaschine Arroyo, Dr. Fernando Cortés Cáceres y Dr. José Nabor Cruz Marcelo, por su dedicación en la revisión de este trabajo y sus comentarios dirigidos para la mejora del mismo.

Gracias a mis amigos y a las personas que siempre me mostraron su soporte para seguir adelante y por alentarme a continuar.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Economía por abrirme sus puertas y brindarme los conocimientos y herramientas necesarias para mi formación profesional.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Introducción | 7 |
| Capítulo I El enfoque del Ingreso Ciudadano Universal dentro de la Política Social | 12 |
| 1.1 El ICU como derecho de ciudadanía y camino a la universalidad | 12 |
| <i>1.1.1 La ciudadanía social de Thomas Marshall</i> | 12 |
| <i>1.1.2 La Justicia Social de John Rawls</i> | 13 |
| <i>1.1.3 Los Estados de Bienestar</i> | 15 |
| 1.2. El ICU dentro de la política social | 16 |
| 1.3. Posturas a favor del Ingreso Ciudadano Universal | 20 |
| 1.4. Argumentos en oposición al Ingreso Ciudadano Universal | 24 |
| 1.5. Reflexiones finales del Capítulo I | 25 |
| Capítulo II. El Ingreso Ciudadano Universal como instrumento de la política social para combatir la pobreza y desigualdad | 27 |
| 2.1 Las diferencias del ICU respecto a otras políticas y estrategias de combate a la pobreza | 27 |
| 2.2 La experiencia internacional de la implementación de un ICU | 29 |
| <i>2.2.1 MINCOME –Canadá</i> | 30 |
| <i>2.2.2 Basic Income Experiment –Finlandia</i> | 31 |
| <i>2.2.3 UBI experiment (GiveDirectly) –Kenia</i> | 32 |
| <i>2.2.4 Ingreso Básico –Namibia</i> | 32 |
| <i>2.2.5 Dividendo del Fondo Permanente de Alaska –Alaska</i> | 33 |
| <i>2.2.6 Plan de Reforma de Subsidios Iraní –Irán</i> | 33 |
| <i>2.2.7 Stockton Economic Empowerment Demonstration –Estados Unidos</i> | 34 |
| <i>2.2.8 Un caso particular para México: Pensión de Adultos Mayores</i> | 35 |
| 2.3 Discusión del Ingreso Ciudadano Universal en México | 36 |
| <i>2.3.1 Planteamientos encaminados al Ingreso Ciudadano Universal</i> | 36 |
| <i>2.3.2. Estudios académicos</i> | 39 |
| <i>2.3.3. Propuestas legislativas del ICU</i> | 44 |
| 2.4. Reflexiones finales del Capítulo II | 46 |
| Capítulo III. El combate a la pobreza y desigualdad en México: posible adopción del ICU ... | 48 |
| 3.1 Evolución de la Política Social de combate a la pobreza en México | 48 |
| <i>3.1.1. La política social post-revolución y hasta 1980</i> | 49 |
| <i>3.1.2. La política social en la época de la liberalización económica</i> | 51 |

| | |
|--|------------|
| 3.2 Evolución de la pobreza y desigualdad en México | 57 |
| 3.3 Datos y metodología | 65 |
| Capítulo 4. El impacto de la implementación del Ingreso Ciudadano Universal en México.... | 70 |
| 4.1 Análisis de sensibilidad: impacto en los niveles de pobreza y desigualdad..... | 70 |
| 4.1.1 <i>Consideraciones metodológicas.....</i> | 70 |
| 4.1.2 <i>Escenario 1.....</i> | 72 |
| 4.1.3 <i>Escenario 1.a.....</i> | 74 |
| 4.1.4 <i>Escenario 1.b.....</i> | 76 |
| 4.1.5 <i>Escenario 1.c.....</i> | 79 |
| 4.1.6 <i>Escenario 2.....</i> | 81 |
| 4.1.7 <i>Escenario 2.a.....</i> | 83 |
| 4.1.8 <i>Escenario 2.b.....</i> | 85 |
| 4.1.9 <i>Escenario 2.c.....</i> | 87 |
| 4.1.10 <i>Escenario 3.....</i> | 89 |
| 4.1.11 <i>Escenario 3.a.....</i> | 91 |
| 4.1.12 <i>Escenario 3.b.....</i> | 92 |
| 4.1.13 <i>Escenario 3.c.....</i> | 95 |
| 4.1.14 <i>Escenario 4.....</i> | 97 |
| 4.1.15 <i>Escenario 4.a.....</i> | 99 |
| 4.1.16 <i>Escenario 4.b.....</i> | 100 |
| 4.1.17 <i>Escenario 4.c.....</i> | 103 |
| 4.1.18 <i>Discusión de resultados</i> | 106 |
| 4.2 Desafío fiscal de la implementación del ICU en México | 107 |
| 4.3 Consideraciones para implementar el ICU en México | 115 |
| Conclusiones | 119 |
| Bibliografía | 124 |

ÍNDICE DE CUADROS

| | |
|---|-----|
| Cuadro 1. Experiencias internacionales de implementación de políticas con similares características al ICU..... | 34 |
| Cuadro 2. Estudios académicos sobre el ICU y sus impactos en la pobreza y desigualdad..... | 40 |
| Cuadro 3. Propuestas legislativas del Ingreso Ciudadano Universal en México..... | 44 |
| Cuadro 4. Programas sociales de transferencias monetarias, 2018..... | 54 |
| Cuadro 5. Programas sociales de transferencias monetarias (2018-2024)..... | 56 |
| Cuadro 6. Definiciones conceptuales de mediciones de pobreza Székely y CONEVAL..... | 58 |
| Cuadro 7. Planteamiento de escenarios y sub-escenarios a analizar..... | 68 |
| Cuadro 8. Líneas de bienestar a diciembre de 2017..... | 70 |
| Cuadro 9. Comparación de resultados del Escenario 1..... | 73 |
| Cuadro 10. Comparación de resultados del Escenario 1.a..... | 75 |
| Cuadro 11. Comparación de resultados del Escenario 1.b..... | 77 |
| Cuadro 12. Comparación de resultados del Escenario 1.c..... | 80 |
| Cuadro 13. Comparación de resultados del Escenario 2..... | 82 |
| Cuadro 14. Comparación de resultados del Escenario 2.a..... | 84 |
| Cuadro 15. Comparación de resultados del Escenario 2.b..... | 86 |
| Cuadro 16. Comparación de resultados del Escenario 2.c..... | 88 |
| Cuadro 17. Comparación de resultados del Escenario 3..... | 90 |
| Cuadro 18. Comparación de resultados del Escenario 3.a..... | 92 |
| Cuadro 19. Comparación de resultados del Escenario 3.b..... | 93 |
| Cuadro 20. Comparación de resultados del Escenario 3.c..... | 96 |
| Cuadro 21. Comparación de resultados del Escenario 4..... | 98 |
| Cuadro 22. Comparación de resultados del Escenario 4.a..... | 100 |
| Cuadro 23. Comparación de resultados del Escenario 4.b..... | 102 |
| Cuadro 24. Comparación de resultados del Escenario 4.c..... | 104 |
| Cuadro 25. Costo fiscal del Escenario 1 y sus sub-escenarios..... | 108 |
| Cuadro 26. Costo fiscal del Escenario 2 y sus sub-escenarios..... | 109 |
| Cuadro 27. Costo fiscal del Escenario 3 y sus sub-escenarios..... | 110 |
| Cuadro 28. Costo fiscal del Escenario 4 y sus sub-escenarios..... | 111 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1. Pobreza y pobreza extrema en México de 1950 a 2016..... | 59 |
| Gráfico 2. Pobreza y pobreza extrema en México de 1950 a 2016 (porcentaje de la población)... | 60 |
| Gráfico 3. Pobreza multidimensional en México de 2008 a 2020..... | 61 |
| Gráfico 4. Pobreza multidimensional por componente en México de 2008 a 2020..... | 62 |
| Gráfico 5. Pobreza por grupos de edad en México de 2008 a 2018..... | 63 |
| Gráfico 6. Pobreza por entidad federativa en México (2018)..... | 63 |
| Gráfico 7. Evolución del coeficiente de GINI en México de 1950 a 2018..... | 64 |
| Gráfico 8. Comparación por entidad federativa de los resultados del Escenario 1.b..... | 78 |
| Gráfico 9. Comparación por entidad federativa de los resultados del Escenario 2.b..... | 87 |
| Gráfico 10. Comparación por entidad federativa de los resultados del Escenario 3.b..... | 94 |
| Gráfico 11. Comparación por entidad federativa de los resultados del Escenario 4.b..... | 103 |
| Gráfico 12. Resumen comparativo de los resultados en las cifras de pobreza relativa de los escenarios analizados..... | 105 |
| Gráfico 13. Resumen comparativo de los resultados en el coeficiente de Gini de los escenarios analizados..... | 105 |
| Gráfico 14. Aumento del gasto en desarrollo social como % del PIB frente a la reducción del % de la población en situación de pobreza..... | 112 |
| Gráfico 15. Razón de disminución de la pobreza frente a aumento del gasto social..... | 113 |

Introducción

El combate a la pobreza y la desigualdad ha sido uno de los temas centrales de la política social y del Estado de Bienestar en general de las naciones, desplegándose distintas políticas y programas sociales orientados a este fin. Los instrumentos mayormente utilizados en este ámbito han sido políticas focalizadas, orientadas a atender solo a la población considerada, en base a distintos criterios, en situación de pobreza. Particularmente, para la región de América Latina y el Caribe han imperado los programas de transferencias monetarias condicionadas, que además de ser focalizados imponen ciertos condicionamientos, entre ellos la utilización servicios de salud y educación, que los beneficiarios deben cumplir y que muchas veces llega a ser exigencia para continuar recibiendo la transferencia.

No obstante, a lo largo de la operación de este tipo de políticas y programas no se han logrado visualizar, y particularmente para el caso de México, significativos resultados en cuanto al combate a la pobreza. En las últimas décadas, en que han imperado estos instrumentos las reducciones en las cifras de pobreza han sido limitadas, no obstante, esta situación también se encuentra ligada a las condiciones económicas del país y otros factores.

Debido en parte a ello es que han cobrado peso propuestas alternativas para combatir la pobreza de las naciones. Para el caso de América Latina, la política social ha ampliado su panorama respecto a las estrategias para combatir la pobreza, llegando a contemplar a las políticas universales como una potencial alternativa, considerando la propuesta del Ingreso Ciudadano Universal una de ellas.

El Ingreso Ciudadano Universal se define como “un ingreso pagado por el Estado, como derecho ciudadano, a cada miembro o residente de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada; sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de ingreso y sin importar con quien conviva.” (Raventós, 2019: 120). En términos simples se trata de entregar una transferencia monetaria a cada miembro de la nación por derecho de ciudadanía.

El sustento otorgado a esta propuesta se desarrolla a partir de los distintos efectos que su adopción podría generar, entre los que destacan la reducción de la pobreza en las naciones, la reducción en las brechas de desigualdad, el mejoramiento de la calidad de vida de los

individuos, propiciar las condiciones aptas para la movilidad social, la mejora en las condiciones laborales mediante el empoderamiento de los trabajadores, dinamizar la actividad económica, por destacar algunos de los efectos derivados del ICU discutidos en estudios e investigaciones sobre el tema.

El presente trabajo de tesis tiene por objeto de estudio el análisis del Ingreso Ciudadano Universal como un mecanismo de la política social en México para combatir la pobreza y desigualdad del país. Refiriéndonos por desigualdad a la existente en la distribución del ingreso. Las razones para llevar a cabo esta investigación se sustentan en que a pesar de las acciones implementadas para combatir la pobreza en México, sus resultados han sido pocos por lo que es de importancia analizar los impactos que tendría implementar una política de este estilo en las cifras de pobreza y desigualdad, además de que el tema ha sido poco estudiado para el caso de México, específicamente en dichos ámbitos.

En este sentido, las preguntas que motivaron este trabajo de tesis y a las que se busca dar respuesta son:

- ¿Cómo contribuye una política de transferencias monetarias no condicionadas entregadas universalmente, como el ICU, a reducir los niveles de pobreza y desigualdad en México?
- ¿En qué tipo de pobreza podría tener mayor impacto la introducción de un ICU en México?
- ¿Qué magnitud de la transferencia otorgada por el ICU podría generar mayores impactos en la reducción de la pobreza y desigualdad en México?
- ¿Qué impactos tendría la implementación del ICU en México en los niveles de desigualdad del país?

Con base en esto el objetivo general del presente trabajo de tesis es analizar el impacto que tendría en los niveles de pobreza y desigualdad la introducción del ICU en México. Derivándose de manera concreta cuatro objetivos particulares:

- Evaluar los impactos del aumento en los ingresos por el ICU en los niveles de la pobreza multidimensional, la pobreza moderada y la pobreza extrema.

- Comparar los efectos en la reducción de la pobreza entre distintos escenarios planteados con diferentes montos de transferencias del ICU.
- Determinar los impactos generados en los niveles de desigualdad del país por la introducción del ICU medidos mediante el índice de Gini.

Aunado a ello, la hipótesis general sobre la que se sustenta este trabajo de tesis es que el ICU propicia destacables reducciones en los niveles de pobreza al mejorar el componente de bienestar económico, y asimismo contribuye a reducir la desigualdad en la distribución del ingreso al incrementar los ingresos de todos los individuos. Al otorgar una transferencia monetaria sin condicionamientos a toda la población se permite que un significativo número de personas superen la condición de pobreza desde el ámbito de los ingresos.

De igual manera, se tienen adicionalmente las siguientes hipótesis para cada uno de los objetivos particulares:

- El ICU tiene un mayor impacto inmediato en la pobreza extrema, propiciando mayores reducciones en ésta, al permitir, con el ingreso otorgado, que las personas superasen la línea de pobreza extrema por ingresos.
- Se genera una mayor reducción en la pobreza en las situaciones en que más elevada es la transferencia monetaria.
- Con la introducción del ICU se genera una reducción en el índice de Gini por el fortalecimiento de los ingresos de la población de bajos recursos permitiendo acortar la brecha entre los deciles de ingreso.

Teniendo como objetivo central de la presente investigación analizar la manera en que la adopción del ICU en el país contribuiría a reducir los niveles de pobreza y desigualdad en México posterior al análisis detallado de la propuesta del ICU y de lo estudiado en torno a ésta, se llevará a cabo la construcción de cuatro escenarios hipotéticos, con respectivos subescenarios. Los cuales consideran la introducción del ICU en el país con distintos montos de transferencias monetarias otorgadas a los individuos, realizando a partir de ahí, un análisis de sensibilidad sobre los cambios registrados en los niveles de pobreza y desigualdad del país con la aplicación de cada uno de los respectivos escenarios.

Como parte de ello la principal fuente de información para llevar a cabo el análisis de sensibilidad es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018 (ENIGH 2018) la cual nos permitirá observar los impactos generados del aumento en los ingresos de los hogares, producto de las transferencias monetarias realizadas por el ICU, en los niveles de pobreza y desigualdad en México, permitiendo observar la magnitud de los distintos efectos resultantes en cada uno de los respectivos escenarios.

De tal manera, el trabajo de tesis se estructura en cuatro capítulos, además de la presente introducción y un apartado de conclusiones. En el primer capítulo se exponen los fundamentos teóricos sobre los que se sustenta el presente trabajo de tesis, así como también se analiza brevemente el papel del ICU dentro de la política social junto con los argumentos a favor y en oposición de la adopción de un ICU dentro de la política social de las naciones.

En el segundo capítulo se discute con mayor profundidad el papel de ICU dentro de la política social específicamente para el combate de la pobreza y desigualdad, comparando esta propuesta con otras acciones implementadas dirigidas al mismo objetivo. Adicionalmente se analizan brevemente las experiencias de aplicación del ICU que se han llevado a cabo a nivel internacional. Asimismo, y centrando la atención para el caso de México, se analiza lo discutido en el país junto con las investigaciones realizadas de los impactos en la pobreza de introducir un ICU en el país y las propuestas legislativas ya formuladas.

En un tercer capítulo se exponen los elementos que contextualizan la presente investigación realizando un breve análisis de la evolución que ha tenido la política social de combate a la pobreza en México junto con el avance de las cifras de pobreza y desigualdad en el país. Asimismo en este capítulo se incluye la metodología a utilizar en el análisis propio de una hipotética introducción del ICU en México.

Finalmente, en el cuarto capítulo se lleva a cabo el análisis de sensibilidad en base a cuatro escenarios planteados, con tres sub-escenarios cada uno, de los impactos que se tendrían en los niveles de pobreza y desigualdad del país asignando distintos montos de la transferencia monetaria y con distintas estrategias de introducción. Adicionalmente, como complemento del análisis se evalúan los costos fiscales asociados a cada uno de los escenarios planteados, y se exponen algunas consideraciones adicionales para la posible introducción de un ICU en México.

De esta manera, los resultados a obtener de la presente investigación contribuirán a considerar la posibilidad de implementación de la política del ICU en México como reconocimiento de ciudadanía, mostrando los efectos de una política de este tipo en los niveles de pobreza y desigualdad en el país, y poniendo de manifiesto su potencial para formar parte de la política social dados los limitados resultados que hasta el momento han dado las políticas focalizadas imperantes durante décadas. De manera que esta política de carácter universalista podría, además del resto de sus efectos asociados, reducir de manera considerable la pobreza nacional y contribuir a mejorar la distribución del ingreso.

Capítulo I El enfoque del Ingreso Ciudadano Universal dentro de la Política Social

En décadas recientes, la propuesta del Ingreso Ciudadano Universal (ICU), entendido como “un ingreso pagado a cada miembro o residente de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada; sin tomar en consideración si es rico o pobre” (Raventós, 2019: 120), ha cobrado importancia y ha llegado a figurarse como un elemento de importancia dentro de la política social. Si bien el ICU no es un planteamiento nuevo en realidad¹ es hasta fechas recientes que cobra importancia llegando a realizarse verdaderos esfuerzos para su efectiva implementación en las naciones.

En este primer capítulo se exponen los fundamentos teóricos que conducen el presente trabajo de tesis. En base a ello, inicialmente se plantean los argumentos teóricos que dan sustento a la concepción de entregar un ingreso básico a todas las personas desde tres enfoques distintos: la ciudadanía social de Thomas Marshall, la justicia social de John Rawls, y los estados de bienestar de Esping-Andersen. Posteriormente, en un segundo apartado se expone de manera más específica la importancia que ha cobrado el ICU dentro de la política social a nivel mundial, siendo planteado y apoyado principalmente por la CEPAL². En un tercer apartado se exponen los distintos argumentos realizados por distintos investigadores y organizaciones en apoyo al ICU, mientras que finalmente, y para concluir este primer capítulo, en un cuarto apartado se plantean las posturas en contra del ICU.

1.1 El ICU como derecho de ciudadanía y camino a la universalidad

1.1.1 La ciudadanía social de Thomas Marshall

Un primer argumento teórico que guarda correspondencia con la noción del ICU es la *ciudadanía social*, mediante la cual se consideraría al ICU como un reconocimiento de ciudadanía. Desde la concepción de Thomas Marshall la ciudadanía comprende tres elementos de importancia: lo civil, referido a los derechos necesarios para la libertad individual, lo político, referido al derecho de participar en el ejercicio del poder político, y,

¹ Desde 1516 Tomás Moro en su libro Utopía describe una sociedad con una renta básica (Raventós, 2007).

² El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Organización de las Naciones Unidas también han analizado y formulado recomendaciones al ICU.

haciendo especial énfasis, el elemento social, el cual se refiere al derecho de cada uno de los individuos a un mínimo de bienestar tanto en términos económicos como de seguridad, al derecho a participar en el patrimonio social e, igualmente, a vivir una vida digna; derechos que considera son el sistema educativo y los servicios sociales los encargados institucionales de hacerlos valer (Marshall, 1950).

De manera que dentro de esta noción de ciudadanía social impera la concepción de un mínimo de bienestar para todos los individuos tanto en términos económicos como de seguridad, indicando que el pleno reconocimiento de la ciudadanía social de las personas implica el garantizarles a cada una de ellas determinadas condiciones de todo tipo que les permitan tener un mínimo de bienestar para el goce de una vida digna.

Dentro de lo mencionado por Marshall se señala que los servicios sociales actúan como la institución encargada del desempeño de la ciudadanía social, cuyo núcleo central es el principio del mínimo garantizado, el cual, menciona, es el Estado el encargado de garantizar “una provisión mínima de bienes y servicios esenciales (asistencia médica y suministros de otro tipo, casa y educación) o una renta monetaria mínima para gastos de primera necesidad” (Marshall, 1950: 57). De tal manera puede observarse desde esta perspectiva teórica un respaldo al ICU, pudiendo considerarlo como un derecho económico para que los individuos logren la satisfacción de sus necesidades básicas.

De este modo, el ICU se figura como un elemento que garantiza que los individuos, como reconocimiento de ciudadanía, tengan acceso a un piso mínimo de ingresos, el cual les corresponde por derecho, y a partir del cual cada uno mediante sus propios esfuerzos puede mejorar sus condiciones, esto es, todos los individuos tienen total libertad de complementar la provisión mínima. Por lo que teniendo este sustento teórico el ICU actuaría de esta manera como un sistema de reducción de las desigualdades de clase al garantizar a todos los ciudadanos por igual el acceso a un mínimo de condiciones de vida, una plataforma base a partir de la cual cada uno por su cuenta puede mejorar (Marshall, 1950).

1.1.2 La Justicia Social de John Rawls

Por otra parte, desde la perspectiva teórica de la *justicia social* de John Rawls el ICU se figura como una de las medidas posibles para alcanzar una sociedad justa. Dentro de su estudio la

principal preocupación de Rawls es la forma en que la justicia tiene injerencia sobre las desigualdades, tanto sociales como económicas, orientándose así en encontrar el principio derivado de la justicia que dé paso a la regulación de dichas desigualdades (Rawls, 2002).

Uno de los primeros principios identificados es que “cada persona ha de tener un derecho igual al más extenso sistema total de libertades básicas compatible con un sistema similar de libertad para todos” (Rawls, 1971: 280), indicando así que todos los individuos tienen derecho a libertades básicas referentes a su persona en distintos ámbitos (político, social, laboral, económico, etc.). Desde este punto de vista teórico el ICU podría considerarse como un elemento de importancia dentro del ámbito económico de estas libertades básicas, siendo un derecho que por tal razón debiera ser debidamente reconocido.

Dentro del análisis de Rawls se desprende que si bien una vez alcanzada una sociedad justa se seguirán presentando desigualdades económicas y sociales, también se menciona que éstas deben satisfacer dos fundamentales condiciones: “en primer lugar, tienen que estar vinculadas a cargos y posiciones abiertos a todos en condiciones de igualdad equitativa de oportunidades; y, en segundo lugar, las desigualdades deben redundar en un mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad (el principio de diferencia)” (Rawls, 2002: 73).

Dentro de esta construcción de una sociedad justa lo que denota Rawls es que los mayormente beneficiados deben ser los menos aventajados, referidos a aquellos que cuentan con un nivel de bienes primarios menor al resto de la población, bienes que los individuos necesitan por ser “miembros plenamente cooperativos de la sociedad y no meramente como seres humanos al margen de cualquier concepción normativa” (Rawls, 2002: 90).

Siendo los bienes primarios aquellos que les corresponden a los individuos por derecho de ciudadanía, por el simple hecho de pertenecer a la comunidad, y que a pesar de ello hay algunos que disfrutan de una mejor dotación de dichos bienes mientras que otro segmento de la población cuenta con un menor nivel de los mismos, por lo que la dirección hacia la que va la justicia social es que estos últimos logren acceder a mejores niveles de acceso a los bienes primarios. Considerando dentro de dichos bienes primarios, Rawls menciona los ingresos y la riqueza (Rawls, 2002), lo que podría sustentar teóricamente la propuesta del

ICU, que reconocido como derecho contribuiría a garantizar un nivel básico para todos, siendo uno de los elementos para alcanzar la justicia social.

1.1.3 Los Estados de Bienestar

Desde una última visión teórica, se tienen los Regímenes de Bienestar de Esping-Andersen. El aumento de la preocupación del Estado en que sus ciudadanos tuvieran un cierto nivel de bienestar trajo consigo la concepción del Estado de Bienestar en donde se manifiesta el compromiso estatal por dicho objetivo, sin embargo, en distintas naciones y en distintos tiempos se han revelado diversos tipos de acciones por parte del Estado para con este objetivo. Analizando estas distinciones Esping-Andersen define tres tipos de regímenes de bienestar.

Un primer tipo de régimen es el Estado de Bienestar liberal, el cual se caracteriza por que la ayuda brindada por el Estado se dirige y beneficia primordialmente a los más necesitados, aquellos que carecen de los medios suficientes para vivir en condiciones mínimas; de manera que se otorgan transferencias, modestas en la mayoría de los casos, a esta población carente de recursos básicos, haciendo necesaria por ello una estricta identificación de los beneficiarios, y al mismo tiempo el Estado contribuye al dinamismo del mercado mediante otro tipo de mecanismos (Esping-Andersen, 1990).

El segundo tipo de régimen del que hace mención es el Estado de Bienestar conservador, el cual se caracteriza por enfocarse en conservar las diferencias de estatus de manera que la participación del Estado en su función redistributiva tiene modestos impactos, concentrándose, asimismo, en la preservación del esquema de la familia tradicional, teniendo sustento sobre la idea de que “el Estado intervendrá solamente cuando se acabe la capacidad de la familia para atender a sus miembros” (Esping-Andersen, 1990: 48).

Finalmente, el tercer tipo de régimen considerado es el universalista, en el que predomina la desmercantilización de los derechos sociales, donde el papel del Estado se orienta a promover la igualdad no solo en las necesidades mínimas sino en elementos más elevados, de manera que las personas de bajos recursos puedan disfrutar de la misma calidad de derechos de la que disfrutaban los de ingresos más elevados. Así todos por igual independientemente de su condición social disfrutaban de la misma calidad de derechos, incluidos todos dentro de un

mismo sistema, forzando al mercado a orientarse a favor del Estado de Bienestar con solidaridad universal (Esping-Andersen, 1990).

Figurándose este último como un régimen basado en los derechos de los individuos y en el reconocimiento de los mismos. De manera que los individuos continúan teniendo acceso a los derechos sociales aun si no están insertos en el mercado laboral, y en el que los derechos son universales y no guardan ninguna dependencia con las necesidades o el rendimiento laboral, sino que por el simple hecho de ser ciudadanos se les reconocen sus derechos sociales, lo que se denomina como principio de bienestar social del pueblo (Esping-Andersen, 1990).

El ICU adquiere sustento teórico al poder llegar a constituir un importante papel hacia las políticas de estilo universalista. Por un lado, contribuye de manera significativa a la desmercantilización pues aun sin estar insertos en el mercado laboral los individuos al contar con un flujo de ingreso asegurado periódicamente pueden seguir teniendo los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas, reforzando el hecho de que todos los individuos debieran disfrutar de la misma calidad de derechos, en este caso el derecho a acceder a un mismo nivel de ingresos mínimo independientemente de su condición social o laboral.

Ello igualmente va aunado al hecho de que se garanticen derechos similares para todos y que se reconozcan las necesidades básicas como un derecho, así al otorgar un flujo de ingresos básico se da el reconocimiento de dichas necesidades y la posibilidad de ser satisfechas. Y como rasgo principal y central el ICU funciona como una política universal que se encuentra dirigida a todos los ciudadanos sin distinción ni condicionamientos, de manera que todos, por derecho social, tienen acceso a una transferencia monetaria periódica independientemente de su edad, situación laboral, económica y/o social.

1.2. El ICU dentro de la política social

La política social, entendida como “el diseño, financiamiento, implementación, monitoreo y evaluación de las estrategias y actividades orientadas a mejorar la calidad de vida de la población de un país, región o localidad” (Cecchini y Martínez, 2011: 125), a través de distintos mecanismos se ha orientado a la promoción de la inclusión social y a la reducción

de las desigualdades centrando así la atención en distintos grupos poblacionales considerados como prioritarios.

En dicho sentido, en México y América Latina la política social se ha centrado durante décadas en la implementación de políticas focalizadas que se encarguen de la atención de dichos grupos prioritarios mediante la reducción de insuficiencias, sin embargo, recientemente se ha puesto en duda la actuación de este mecanismo y ha tenido mayor presencia la noción de un avance hacia modelos de efectiva reducción de las desigualdades y de fortalecimiento de la inclusión social, garantizando la autonomía y libertad individual, y el pleno ejercicio de los derechos (Gutiérrez, 2018).

Aunque la política social se ha basado en distintos mecanismos para el cumplimiento de sus objetivos, en las últimas décadas se ha visualizado un marcado cambio de rumbo en la orientación de la política social en América Latina, pasando de un Estado dedicado a mitigar los desajustes a uno más enfocado en garantizar ciertas condiciones de vida a los ciudadanos, dejando de lado la actuación solo ante situaciones de emergencia y pasando a garantizar una protección, vista como una garantía ciudadana (Cecchini y otros, 2015). Sin embargo, la materialización de este enfoque en políticas implementadas aún es incipiente y no ha tenido hasta el momento gran amplitud.

Dentro de la política social el ICU ha adquirido importancia desde dos principales vertientes, por un lado, el combate a la pobreza y, por otro, desde la perspectiva de la seguridad social.

Dentro de la concepción de la seguridad y protección social el contexto del siglo XXI ha puesto de manifiesto la necesidad de dar paso a una mayor inclusión e igualdad en los individuos, para ello se “precisa establecer instrumentos redistributivos que ofrezcan garantías concretas de protección, con atención a las particularidades y requerimientos específicos que enfrenta cada sociedad” (Cecchini y otros, 2015: 10). Es de ahí que se destaca la importancia de la protección social dentro de la política social para dar cobertura a los individuos ante distintos riesgos a los que tienen que hacer frente y que los llegan a colocar en situaciones de vulnerabilidad.

Cecchini y Martínez (2011) mencionan que la política social se conforma por tres componentes, el de la Protección Social, el de la Promoción Social y el de las Políticas

Sectoriales. La Protección Social tiene por objetivos “garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas, posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción y procurar la universalización del trabajo decente” (Cecchini y Martínez, 2011: 18). Por su parte la Promoción Social comprende las políticas y programas orientados a “mejorar la calidad de vida en base a una mayor productividad e ingresos generados de manera autónoma” (Cecchini y Martínez, 2011: 127). Mientras que las Políticas Sectoriales “contribuyen de manera directa a potenciar el desarrollo humano, fortalecer el capital humano e, indirectamente, a fomentar la cohesión social” (Cecchini y Martínez, 2011: 127).

De manera que, dentro de los componentes de la política social, es en la Protección Social en donde tiene cabida el ICU, al alinearse a dichos objetivos en el ámbito económico al otorgar un ingreso básico a todos los ciudadanos y, con ello, reducir sus condiciones de vulnerabilidad ante la pérdida de sus principales fuentes de ingreso. Asimismo el ICU sigue los principios en los que se sustenta la protección social de igualdad, participación, transparencia y rendición de cuentas.

En este ámbito, la protección social ha sido vista desde distintos enfoques y ha estado sujeta a diversos debates respecto a los criterios en los que debe estar basada. Uno de dichos enfoques es considerarla como una garantía ciudadana, que va más allá de centrarse únicamente en ciertos grupos vulnerables sino de cubrir a todos los ciudadanos, esto es, mediante una visión más integral e inclusiva (Cecchini y otros, 2015).

Así la protección social vista como garantía ciudadana se enfoca de manera fundamental “en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, y en los cuatro principios que deberían estar incorporados a nivel conceptual y operativo en los sistemas de protección social: i) igualdad y no discriminación, ii) participación y empoderamiento, iii) rendición de cuentas y iv) transparencia” (Cecchini y otros, 2015: 47). Dando paso a que la realización de dichos derechos sea efectiva a todos y cada uno de los individuos de manera equitativa pues al considerarse la protección social como una garantía de ciudadanía debe ser universal asegurando un piso mínimo a todos los ciudadanos (Cecchini y Martínez, 2011).

En una segunda vertiente del papel del ICU se encuentra el combate a la pobreza. Las estrategias dentro de la política social de combate a la pobreza, que han destacado en las

últimas dos décadas, se han centrado en la creación de programas de protección social no contributiva, principalmente en México y América Latina, mediante acciones orientadas a mejorar los niveles de ingreso, a mejorar el acceso a servicios sociales y a posibilitar el acceso a mejores oportunidades de empleo mediante el fortalecimiento productivo, este tipo de estrategias lo que pretenden es brindar atención a lo largo de todo el ciclo de vida (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

Asimismo dentro de estas acciones de combate a la pobreza han imperado los programas de transferencias monetarias principalmente con carácter condicional y focalizado para contribuir a la superación de la pobreza desde el ámbito de los ingresos. Programas de este tipo han devenido desde el siglo pasado, sin embargo, de manera reciente se ha dado paso a una perspectiva hacia el enfoque de derechos en la política social y se han dejado de lado las consideraciones anteriores referentes a la actuación por emergencia, destacando la importancia de que los apoyos monetarios se otorguen para garantizar el ejercicio de derechos, tanto económicos como sociales y culturales (Abramovic, 2006; Cecchini y otros, 2015).

De esta manera, lo que se ha planteado respecto a los programas de transferencias desde el enfoque de derechos es que debe estar sujeto a una serie de principios (universalidad, indivisibilidad, igualdad, participación, rendición de cuentas). En particular, para que haya un mayor grado de justicia en ellos, es necesario que impere el principio de igualdad, cubriendo en su totalidad a la población objetivo, evitando problemas de exclusión de los beneficiarios, se deben evitar tratos discriminatorios hacia ciertos grupos, se debe tener institucionalidad y transparencia, de modo que si se adoptan y siguen “los principios de derechos humanos, los programas de transferencias de ingreso podrían alcanzar mejores resultados en relación con su objetivo primordial de reducción de la pobreza” (Cecchini y otros, 2015: 345).

De modo que no se trata únicamente de crear numerosos programas de transferencias monetarias para atender a distintos grupos sociales utilizando principalmente un criterio de focalización, pues aún con amplia cobertura no garantiza que toda la población tenga acceso a ellas, por lo que la recomendación por parte de Gutiérrez (2018) es que se tenga un apego

a los derechos humanos, en el que se concibe como un derecho el suministrar a los individuos una transferencia monetaria y no únicamente como una cobertura de carencias.

Es a partir de este tipo de consideraciones que el ICU adquiere importancia dentro de la política social, como un instrumento que transfiere recursos a los individuos por reconocimiento de sus derechos, sin esta perspectiva focalizada, de dirigir la atención únicamente a los grupos vulnerables, que ha imperado en los programas de transferencias monetarias utilizadas en México y América Latina.

1.3. Posturas a favor del Ingreso Ciudadano Universal

Como se ha mencionado con anterioridad, el Ingreso Ciudadano Universal en términos generales se define como “un ingreso pagado a cada miembro o residente de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada; sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de ingreso y sin importar con quien conviva.” (Raventós, 2019: 120), englobando las siguientes características:

- Ingreso monetario: es una transferencia monetaria, no en especie, otorgada a cada uno de los individuos, para que éstos puedan satisfacer sus necesidades básicas.
- Ciudadano: es un ingreso al cual todos los individuos por el hecho de pertenecer a la nación tienen derecho.
- Universal: es una transferencia monetaria otorgada a todos los individuos por igual sin ninguna condicionalidad ni restricción de origen, edad, género, situación laboral, etc.
- Individual: lo que no limita la transferencia otorgada al número de integrantes que conforman el hogar y cada uno de ellos la recibiría.

En torno a estas características es que durante muchas décadas, y principalmente en los últimos años, ha sido amplia la discusión en torno a la pertinencia de introducir el ICU en la política social de las naciones, destacándose considerables impactos sociales y económicos que beneficiarían a la población y principalmente a las personas de bajos recursos o en situación de vulnerabilidad (Raventós, 2001; Raventós, 2014; Van Parijs, 2017; Tena, 2018; Yanes, 2007; Yanes, 2016; Forget, 2011; Del Val, 2019; Huerta, 2012; Cantú, 2017). A

continuación se detallan algunos argumentos aislados sobre la pertinencia de un ICU en el ámbito del combate a la pobreza y desigualdad.

Dentro de la política social, el papel del ICU se destaca por tener importantes efectos en la reducción de los niveles de pobreza pues, al constituir una transferencia monetaria entregada a cada uno de los individuos, se da un aumento en el poder adquisitivo de las personas, otorgándoles la oportunidad de adquirir una mayor cantidad de bienes y servicios (Gómez, 2018). Además de ello, si el nivel de transferencia llega a ser igual al umbral de pobreza o permite que los individuos sobrepasen dicho umbral se daría paso a una reducción de la población en situación de pobreza.

El ICU, por sus características, presenta ventajas en comparación con otros mecanismos de combate a la pobreza pues no requiere que se apliquen complicados criterios de focalización, con el riesgo de excluir a personas que necesitan del apoyo, asimismo “no implican los desincentivos económicos de las transferencias condicionadas al ingreso, y aseguran en principio la inclusión de toda la población con insuficiencia de ingresos, independientemente de sus características” (CONEVAL, 2013: 102).

Estos desincentivos generados por las transferencias condicionadas al ingreso desde la teoría económica se encuentran relacionados con la oferta de trabajo. Este tipo de prestaciones toman como criterio de selección de beneficiarios cierto nivel de ingresos, de manera que los que están por arriba de dicho umbral no lo reciben y aquellos que después de un tiempo llegan a sobrepasarlo pierden el apoyo. Dado que lo que interesa a los individuos es su ingreso total el cual puede componerse por ingresos laborales, por prestaciones sociales y otras fuentes, esta característica de estas prestaciones da paso a que se reduzcan los incentivos a trabajar y obtener mayores ingresos pues de sobrepasar el umbral dejan de percibir los apoyos y su ingreso total se vería en peligro de reducirse (Stiglitz, 2000). Por su parte el ICU al ser garantizado universalmente no cuenta con dicho desincentivo a incrementar sus ingresos, pues no dejan de percibir la transferencia aún si dejan de estar en situación de pobreza, el ICU actúa como un piso mínimo (Raventós, 2001; Raventós, 2006).

Adicionalmente “tiene la posibilidad de resolver el problema antes de que las personas caigan en tal condición” (Del Val, 2019: 269). Dado que es una transferencia no focalizada, que no restringe su entrega sólo a ciertos grupos en situación de pobreza, da paso a que aquellas

personas que se encuentren en riesgo de caer en tal situación ante el aseguramiento de un ingreso mensual reduzcan dicho riesgo al tener ya garantizada una transferencia periódica.

Por otra parte, el ICU no únicamente tiene influencia sobre su objetivo central dentro de la política social sino que también impacta otros ámbitos, uno de éstos es en el mercado laboral, se ha destacado que el ICU favorece el empoderamiento de los trabajadores otorgándoles la posibilidad de tener mayor poder de negociación con los empleadores pues al estar su “seguridad garantizada [...] ningún trabajador se vería obligado a aceptar un puesto sean cuales fueren sus pésimas condiciones” (Raventós y Wark, 2013: 116).

Además, ante la existencia de un ingreso básico, también se reduce la presión de los trabajadores para acceder a un empleo, pues éstos tienen cierta relajación ante la pérdida de un empleo y la búsqueda de otro (Van Parijs, 2017), brindándoles así la oportunidad de elegir mejores opciones de trabajo sin la necesidad de aceptar cualquier actividad por la urgencia de contar con un ingreso inmediato.

Es de esta manera que se destaca que el ICU también contribuye a resolver los problemas de precariedad laboral pues dado que los trabajadores cuentan con un mayor poder de negociación y pueden buscar empleos de buena calidad y con salarios dignos, se incrementan con esto los salarios pues los individuos ya no aceptarían con facilidad bajos sueldos. Llevando así al surgimiento de una situación en que se tendría que dar paso a una transformación del mercado de trabajo en el que se impulse de manera importante la productividad laboral con empleos y salarios decentes (Gutiérrez, 2018).

Asimismo, se subraya que el ICU en el ámbito laboral llega a cumplir una función similar a la del seguro de desempleo al permitir “afrentar la situación de forma menos apremiante para un porcentaje cada vez mayor de la población” (Raventós, 2014: 29). Sin embargo, a diferencia de dicha política el ICU supera la trampa del paro pues es un ingreso que no se entrega únicamente mientras se esté desempleado, sino a lo largo de toda la vida, de manera que los individuos no tienen desincentivos a buscar un trabajo.

Del mismo modo, dentro de los argumentos defensores del ICU se ha denotado que por más que se impulse el crecimiento económico, dado el acelerado progreso tecnológico que con mayor rapidez da paso a un desplazamiento de los trabajadores y a la eliminación de empleos,

se dificulta la tarea de disminuir las tasas de desempleo, como sucede en las naciones europeas (Van Parijs, 2017). Siendo el argumento central que, al representar un ingreso básico, el ICU surge como una de las alternativas a la solución del desplazamiento laboral ya que puede dar paso a una disminución en los salarios sin llegar a empobrecer a los trabajadores, para que así se pueda llevar a una mayor contratación de mano de obra, dada la reducción de los costos (Van Parijs, 2017).

El ICU se destaca por ser un mecanismo con importantes diferencias respecto a otras políticas de combate a la pobreza pues es un importante instrumento que promueve “una libertad para todos, proporcionando los recursos materiales que la gente necesita para alcanzar sus objetivos” (Van Parijs, 2017: 200), cerciorando la libertad a todos los individuos al tener una base asegurada, permitiendo a las personas tener libertad de desempeñarse en lo que gusten, dando mayores oportunidades a los que cuentan inicialmente con peores condiciones, e incluso les da la libertad a los individuos de no trabajar y dedicarse a lo que a ellos les agrada, siendo un significativo quiebre respecto a políticas anteriores orientadas al trabajo (Van Parijs, 2017; Ravallion, 2018).

De igual manera, se ha hecho hincapié en que el ICU garantiza la reciprocidad, pues en el mundo actual una minoría de la población, dado que cuenta con tierras o capital, tiene la oportunidad de no trabajar de manera remunerada si así lo desea, mientras que si se introdujera el ICU, ésta sería una posibilidad abierta para toda la población, pues incluso sin trabajar las personas tendrían un ingreso periódico para poder satisfacer necesidades básicas, siempre y cuando el monto asignado sea el suficiente (Raventós, 2006).

El ICU también se ha destacado dentro de la literatura por sus impactos en la economía en su conjunto. Entre estos aspectos se menciona que en las crisis recurrentemente uno de los componentes mayormente afectado es el consumo, debido a distintas causas, entre las principales los aumentos inflacionarios y la pérdida de empleos, por lo que el ICU constituiría “un estabilizador del consumo fundamental para sostener la demanda en tiempos de crisis, especialmente para los grupos más pobres o en riesgo de pobreza, y de este modo evitaría la continua ampliación de las brechas de desigualdad económica y social” (Raventós, 2014: 30).

Destacándose el hecho de que brinda estabilidad al consumo, además que a nivel individual también brinda estabilidad pues se plantea como un “instrumento que aumentaría las posibilidades de la auto-ocupación, representaría una mayor garantía para poder hacer frente, aunque fuera parcialmente, a quienes no tuvieran éxito con su pequeño negocio” (Raventós, 2014: 29), para aquellos pequeños emprendedores que pudieran pasar por dificultades.

Igualmente, se destaca que el ICU “genera opciones para fortalecer las capacidades del individuo y para que surjan alternativas productivas y de mercado que incidan favorablemente en la productividad y el crecimiento” (Gutiérrez, 2018), por lo que igual puede ser un factor detonante de la actividad económica mediante el desarrollo individual.

1.4. Argumentos en oposición al Ingreso Ciudadano Universal

Por otra parte, también se han expuesto distintos argumentos desde distintas perspectivas en oposición al ICU, indicando que es una propuesta con tintes utópicos, poco viable y con menor efectividad que otros mecanismos orientados a los mismos ámbitos de atención.

Uno de los mayores argumentos opositores a la introducción de un ICU en las naciones es que es una política demasiado costosa, que difícilmente puede llegar a ser implementada debido a que requiere de una gran cantidad de recursos públicos para su financiamiento, los cuales, suele mencionarse, pueden ser utilizados para otros propósitos más eficientes, pues el ICU otorga transferencias a quienes no lo necesitan haciendo que sea un despilfarro de recursos ya que se atiende a personas que no están en situación de pobreza y por ende, no necesitan recibir alguna transferencia monetaria (Gómez, 2018; Marín, 2018).

Otro de los principales argumentos en contra de la adopción del ICU es que propicia reducciones en la oferta de trabajo. El argumento central es que con un ingreso básico se da paso a la ociosidad de los trabajadores pues dado que ya cuentan con recursos asegurados, y teniendo en consideración que éstos sean de la magnitud adecuada para satisfacer necesidades básicas, no tienen la necesidad de buscar un empleo, promoviéndose así la vagancia (Van Parijs, 2017; Huerta, 2012).

Comúnmente impera la idea de que las transferencias monetarias desincentivan el trabajo y la superación personal ya que al ver las personas asegurado un cierto nivel de ingresos se

preocupan poco por tratar de mejorar tal condición, pues prefieren, en lugar de superar por sus propios medios la pobreza, depender de los apoyos gubernamentales (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

Otro argumento en contra, y en general de las políticas de transferencias monetarias, es que propicia el trabajo informal, sin embargo, este hecho está más asociado a la estructura productiva nacional (Abramo Cecchini y Morales, 2019) y como lo es en el caso de México, en donde las tasas de informalidad son muy elevadas y la creación de empleos formales es insuficiente, una gran parte de la población se inserta en este sector debido a que no encuentra cabida en el sector formal y también por cuestiones de falta de preparación educativa.

Asimismo, se indica que la propuesta del ICU va en contra de los principios de reciprocidad. Lo que se menciona es que es irracional otorgar a los individuos dinero por nada a cambio, sin exigirles que realicen ciertas actividades o tengan cierto comportamiento (Van Parijs, 2017), esto es, que el Estado no obtiene nada a cambio por otorgar dicha transferencia, otorgándose, entonces, de manera *gratuita* los recursos.

Desde la postura neoliberal es una política poco efectiva pues requiere para su financiamiento una gran cantidad de recursos públicos provenientes principalmente de impuestos. Algunas de las sugerencias han indicado que para lograr un buen financiamiento de la propuesta y para que tenga mayores efectos distributivos es necesario que se lleven reformas tributarias para elevar la recaudación por concepto de la renta, sin embargo, habría gran renuencia de los estratos más altos a pagar una mayor cantidad de impuestos (Huerta, 2012).

Otro de los impactos en la economía en general es que el ICU al incentivar la demanda agregada traería consigo presiones a la alza en los precios, si la oferta no se ajusta lo suficientemente rápido al aumento de la demanda, generando efectos inflacionarios (Huerta, 2009), que terminarían por afectar el poder adquisitivo, de manera que podría ser un factor de influencia que contrarrestaría los efectos del ICU.

1.5. Reflexiones finales del Capítulo I

A rasgos generales la propuesta del ICU tiene fundamentos desde el punto de vista teórico. De lo discutido anteriormente se tiene que actúa como un reconocimiento de ciudadanía,

garantizando por derecho a cada individuo el acceso a un piso mínimo de ingresos, asimismo, se orienta hacia la promoción de justicia social contribuyendo a que las personas con menor acceso a ciertos niveles de ingreso puedan acceder a ellos pues desde la perspectiva de John Rawls les corresponde por derecho de ciudadanía. Aunado a ello, el ICU también representa un importante papel hacia las políticas de estilo universalista al contribuir a la desmercantilización de derechos y que se garanticen derechos similares para todos. Y aunque ninguna de las teorías mencionadas propone específicamente al ICU como medida de política social exponen argumentos que apuntan la importancia de un instrumento de este estilo.

La importancia del ICU dentro de la política social recae en que se conceptualiza como una política que otorga protección social al cubrir a los individuos ante el riesgo de encontrarse en vulnerabilidad por, en este caso, la pérdida de sus principales fuentes de ingreso, así como también se ha figurado como una política relevante en el combate a la pobreza, diferente a lo que se ha implementado hasta ahora en América Latina en dicho ámbito, ya que es una política que pretende mejorar los niveles de ingreso de todos los individuos y darles cobertura a lo largo de todo el ciclo de vida.

En torno a las características del ICU ha sido amplia la discusión respecto a sus aciertos y asimismo ha suscitado distintas críticas, por un lado se han mencionado sus efectos en reducir la pobreza, que no se basa en criterios de focalización, que resuelve el problema de la pobreza antes de estar en tal condición, su impacto en otros ámbitos como el laboral y la economía en conjunto. Aunque, por otro lado, también se ha destacado lo costoso que puede llegar a ser, que puede desincentivar la búsqueda de trabajo y propiciar el trabajo informal, que se da dinero por nada a cambio, y posibles efectos inflacionarios; más adelante observaremos como en algunos estudios empíricos se refutan algunas de estas críticas.

Teniendo de base todo lo discutido anteriormente la presente investigación pretende enfocarse en analizar los impactos del ICU en la pobreza y desigualdad en México.

Capítulo II. El Ingreso Ciudadano Universal como instrumento de la política social para combatir la pobreza y desigualdad

La política social, refiriéndonos específicamente a México y América Latina, se ha enfocado en la promoción de la inclusión social y la reducción de las desigualdades existentes entre la población, centrandose su atención en distintos grupos poblacionales que se consideran como prioritarios. Con base en ello, y concentrando la atención en las acciones de combate a la pobreza y desigualdad, las naciones han implementado distintas estrategias, programas sociales e instrumentos para atender a dicha población en diversos ámbitos como cobertura de derechos sociales y garantizar ciertos niveles de ingreso.

Este capítulo tiene por objetivo discutir el papel del ICU dentro de la política social y la evidencia empírica de los impactos del ICU como mecanismo de la misma para combatir la pobreza y la desigualdad. Para ello, en un primer apartado se exponen algunos de los elementos centrales en los que marca diferenciación el ICU respecto a otras políticas de combate a la pobreza. Posteriormente, se analizan algunas experiencias internacionales que han implementado un ingreso ciudadano universal o alguna política relacionada, denotando principalmente los impactos en el ámbito de reducción de la pobreza. Finalmente, en un tercer apartado se hace una revisión de la discusión llevada a cabo en México en torno al ICU, desde planteamientos iniciales hasta propuestas legislativas ya formuladas, pasando por una revisión de los estudios académicos realizados.

2.1 Las diferencias del ICU respecto a otras políticas y estrategias de combate a la pobreza

A lo largo de los años las naciones han implementado distintas estrategias y políticas orientadas al combate a la pobreza, muchas de ellas enfocadas en la transferencia de recursos monetarios a las personas, y aunque el ICU se orienta en el mismo sentido se distingue respecto a otros programas de combate a la pobreza y desigualdad ya que no se figura como una medida dirigida únicamente a algunos grupos de población, sino que se plantea como una obligación del Estado el transferir un monto de recursos a toda la población como reconocimiento de sus derechos (Del Val, 2019).

De esta manera, con el ICU se reconoce a todos por igual el derecho a recibir esta transferencia no como una medida dirigida a cierta población sino como un aseguramiento de uno de los derechos básicos, reconociéndose de igual manera “la dignidad de las personas pues las acerca a niveles de vida dignos sin necesidad de pasar por una investigación que evidencie que se es pobre o que se tenga que declarar que lo es” (Del Val, 2019: 270).

Los programas de transferencias son en su mayoría programas focalizados, en comparación a éstos el ICU marca la superación de la concepción de los *pobres merecedores* (Yanes, 2016) en los que se sustentan muchos mecanismos orientados al combate a la pobreza dentro de la política social. Hasta el momento, siguen imperando dichos programas de transferencias focalizadas que seleccionan a cierta población que *merece* recibir los recursos, llevándose a cabo para ello rigurosos controles de selección y, en ocasiones, descartando a personas que a pesar de encontrarse en situación vulnerable no son considerados suficientemente pobres.

Por su estructura, el ICU da paso a que gradualmente se dé una sustitución de los subsidios y distintos apoyos dirigidos al combate a la pobreza en comparación a los actuales programas, pues conlleva menos controles administrativos, ya que los programas focalizados invierten una gran cantidad de tiempo y recursos en vigilar a los beneficiarios con la intención de que aquellos que no cumplan con las características no reciban el apoyo; de esta manera el ICU al ser universal no implica grandes costos administrativos de selección y control de beneficiarios (Del Val, 2019).

De igual forma, el ICU supera la trampa del paro en la que “se desincentiva la búsqueda de un trabajo remunerado que no compense lo que se está percibiendo en concepto de subsidio de paro” (Raventós, 2001: 129), al ser una transferencia otorgada periódicamente y no por ciertos lapsos, como el seguro de desempleo, no desincentiva a los individuos a buscar un empleo que contribuya a obtener mayores ingresos pues no dejarán de percibir la transferencia.

Para el caso de México y América Latina dentro de las estrategias de combate a la pobreza han imperado los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, los cuales se han considerado como una adecuada medida de solución que permite conducir a los individuos por la senda correcta para el mejoramiento de sus condiciones de vida, ello en base al supuesto de que “los pobres extremos no saben lo que es bueno para ellos y sus hijos” (Yanes,

2016: 133) y que por ende por medio de condicionamientos se deben de conducir sus acciones. Sin embargo, este tipo de programas llegan a ser bastante restrictivos al no reconocer la libertad de los individuos de elegir por ellos mismos lo que mejor les beneficia.

A diferencia de ello, el ICU se plantea como una política que reconoce la libertad que tienen los individuos de elegir lo que es mejor para ellos y sus familias, sin restringirles, con el ingreso otorgado, solo la adquisición de algunos bienes y servicios; por el contrario, les otorga la libertad de elegir por ellos mismos aquellos bienes que satisfacen sus necesidades. De manera que se da un respeto por parte del ICU de la libertad de las necesidades en el que cada individuo elige aquellos bienes que satisfacen éstas sin establecerse junto con la implementación de la política aquellos que son considerados como los mejores para ellos.

Adicionalmente, en el diseño de estos programas se contempla solo otorgar la transferencia a partir de la consideración de algunos criterios, entre ellos que los beneficiarios no sobrepasen cierto umbral de ingresos monetarios de manera que si los individuos por sus propios medios se esfuerzan por mejorar sus ingresos corren el riesgo de sobrepasar el umbral estipulado y por ende perder el apoyo otorgado, restringiendo con ello el incentivo a trabajar y la superación personal (Stiglitz, 2000). Por su parte, el ICU al ser una transferencia universal no requiere que los individuos se encuentren bajo cierto nivel de ingresos pues el ICU solo actúa como un piso mínimo (Raventós, 2006).

De manera que el ICU es una propuesta que supera la trampa de la pobreza pues no se presenta esta “penalización que comporta el aceptar por parte del beneficiario de un subsidio condicionado un trabajo remunerado, [siendo la penalización] la pérdida del subsidio condicionado” (Raventós, 2001:128), pues no hay ningún impedimento para que los individuos por méritos propios mejoren sus ingresos.

2.2 La experiencia internacional de la implementación de un ICU

Aunado a la dirección que ha tomado la política social hacia modelos de corte universalista y el apoyo que se ha brindado desde diversos enfoques a la propuesta del ICU, en distintas naciones se han llegado a implementar algunos experimentos que permitan analizar los impactos generados por una política de este tipo en distintos ámbitos, y asimismo en otros países se ha llegado a implementar políticas similares ya como una política permanente. Para

tener un panorama de lo que se ha hecho y los resultados a los que se han llegado de la adopción de un ICU es que a continuación se realiza un recuento general de las experiencias internacionales destacando el procedimiento y características de su implementación junto con algunos de los resultados que se han visualizado en cada una de ellas.

De las experiencias existentes a nivel mundial para efectos de la presente investigación se tomaron en consideración únicamente aquellas que guardan una relación más estrecha con las características del ICU (universalidad, transferencia individual, incondicional), y aquellas que fueron implementadas con el objetivo de visualizar los efectos que se derivarían de la adopción de dicha propuesta.

A partir de dicha selección se toman en consideración únicamente las experiencias de los casos particulares de Canadá, Finlandia, Kenia, Namibia, Alaska, Irán y Estados Unidos; habiendo otro tipo de experiencias como los casos de Brasil, España y Alemania, sin embargo, las respectivas políticas implementadas por un lado no se instrumentaron con la idea de ser un ingreso ciudadano universal, y además la idea imperante en ellas es la de constituir una transferencia monetaria focalizada, por lo que se descartó su revisión.

Asimismo, asociado con las limitantes existentes en la información disponible de cada una de las experiencias analizadas, el análisis carece de una homogeneización de los datos y de la información recabada, no obstante, en la medida de lo posible se realizaron esfuerzos para encontrar puntos en común de análisis.

2.2.1 MINCOME –Canadá

En los años comprendidos de 1974 a 1979, en la ciudad de Dauphin, Manitoba, Canadá llevó a cabo un experimento en el que se incluyeron todos los habitantes de la ciudad, garantizándoles a cada uno de ellos un ingreso mensual de \$19,500 dólares canadienses (alrededor de \$100 dólares) para una familia de cuatro personas, alrededor del 38% del ingreso medio familiar (Calnitsky y Latner 2017: 4) y 60% de la línea de bienestar mínimo de Canadá (Forget, 2011). A aquellos que se encontraban insertos en el mercado laboral y obtenían ingresos de éste o de otra fuente se les aplicaba un impuesto negativo del 50%, lo que significaba que aquellas familias sin ingresos por trabajo u otra fuente recibían libremente los \$19,500, pero a las familias con ingresos diferentes al MINCOME se les

restaba a los \$19,500 lo equivalente al 50% del total de sus ingresos recibiendo por tanto una cuantía menor por concepto del MINCOME, es decir, por cada dólar de ingreso propio se reducía la cantidad otorgada de \$19,500 en cincuenta centavos (Calnistky y Latner, 2017). Dicho experimento fue financiado con 75% de recursos federales y 25% de recursos de la provincia, llegando a cubrir a alrededor 12,500 personas (Marín, 2018; Forget, 2011).

De los resultados obtenidos se observó un considerable incremento en los ingresos de las familias, fortalecidos por los recursos percibidos por el MINCOME, principalmente en las dependientes de la agricultura, garantizando a estos hogares determinados niveles de ingreso, los cuales ya no dependerían de las condiciones climáticas (Forget, 2011). Sin embargo, rápidamente el experimento entró en dificultades financieras, sugiriendo como poco viable el monto planteado originalmente, llevando a la cancelación del experimento sin la obtención y análisis de sus resultados (Forget, 2011).

2.2.2 Basic Income Experiment –Finlandia

Finlandia llevó a cabo otro importante experimento bajo la dirección de la Institución de Seguridad Social en Finlandia Kela, en el que fueron elegidas aleatoriamente 2000 personas en diciembre de 2016, incluidos todos los individuos entre 25 y 58 años que eran asegurados por Kela por encontrarse sin empleo, los seleccionados recibieron un ingreso básico del primero de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018 de un monto total de 560 euros mensuales, el mismo para todos a lo largo de todo el periodo, y el cual estaría exento de gravámenes, recursos que fueron financiados en su totalidad por el gobierno finlandés (Kela, 2018).

Los resultados del experimento fueron evaluados para el periodo comprendido entre noviembre de 2017 y octubre de 2018 por Kela, para la comparación de éstos se construyó un grupo de control con 173,000 personas con características similares a los que recibieron el ingreso pero que no formaron parte del experimento. Se obtuvo que se mejoró ligeramente la tasa de empleo de los beneficiarios respecto al grupo de control; de acuerdo a una encuesta aplicada los beneficiarios se obtuvo que su bienestar fue más positivo que el del grupo de control y presentaban una mejor estabilidad mental y una mejor percepción de su bienestar económico (Kangas, et al. 2020). Y aunque fue formulado inicialmente como parte de la estrategia contra la pobreza los resultados e impactos en este ámbito no fueron evaluados.

2.2.3 UBI experiment (GiveDirectly) –Kenia

GiveDirectly, institución sin fines de lucro que opera en África y se orienta al apoyo de las personas en situación de pobreza, se propuso en 2016 llevar a cabo un amplio y extenso experimento para estudiar los efectos de la introducción de un Ingreso Básico Universal, para ello se construyeron cuatro grupos de tratamiento para el experimento a partir de 295 villas rurales: las de ingreso básico de largo plazo, en donde se incluyeron 44 villas que recibirían alrededor de \$0.75 por adulto por día, con montos entregados mensualmente durante 12 años; un segundo grupo son los de ingreso básico de corto plazo, en el que se incluyeron 80 villas recibiendo la misma cantidad que el grupo anterior pero únicamente durante 2 años; en un tercer grupo de transferencia única, se consideraron 71 villas que recibirían el mismo monto que el segundo grupo pero todo sería entregado en una única transferencia presente; el cuarto grupo es el grupo de control en el que se contemplan 100 villas que no reciben transferencias monetarias (GiveDirectly, 2020).

Hasta el momento los resultados del experimento se centran en considerar los efectos del mismo dadas las condiciones derivadas por el impacto de la pandemia de Covid-19 en el país, indicando así que se registró un mejoramiento en el bienestar en medidas como el hambre, la enfermedad y la depresión, en los grupos en los que fue otorgado el ingreso básico respecto al grupo de control (GiveDirectly, 2020).

2.2.4 Ingreso Básico –Namibia

Durante los años 2008 y 2009 en Namibia se llevó a cabo un proyecto piloto a cargo de la Iglesia Evangélica Luterana de la República de Namibia (ELCRN, por sus siglas en inglés), en el que se eligieron a 1000 residentes, excepto adultos mayores ya pertenecientes a un programa de transferencias, que recibirían un ingreso incondicional mensual de 100 namibian dollars, alrededor de 10 euros, financiándose con contribuciones voluntarias (Tena, 2018).

Entre los resultados se señalan importantes reducciones en los niveles de pobreza y desigualdad, un mejoramiento de la actividad económica, la dinamización del mercado de trabajo, reducción de la desnutrición infantil, mejoramiento de los niveles de salud y en aspectos de materia educativa (Tena, 2018).

2.2.5 Dividendo del Fondo Permanente de Alaska –Alaska

El Fondo Permanente de Alaska es un proyecto activo desde 1982 en el estado de Alaska, Estados Unidos, el cual consiste en la repartición de los ingresos derivados del petróleo entre los residentes, cumpliendo con las características de ser individual, universal e incondicional, repartiéndose así para cada individuo un monto anual en promedio de 1,200 dólares, dado que no hay un monto fijo establecido pues lo que se hace es calcular los ingresos disponibles en la cuenta reservada y repartirlos de manera equitativa en el total de los residentes (Tena, 2018).

Entre los resultados observados del Dividendo del Fondo Permanente se señalan un efecto nulo en el empleo, mejoras positivas en el ámbito educativo respecto a disminución de la deserción escolar, incremento de la asistencia a las instituciones educativas, e importantes resultados positivos en la población de bajos recursos (Tena, 2018). Sin embargo, una de las desventajas que se le atribuye a esta política es su dependencia en los recursos petroleros, poniendo en riesgo la continuidad del proyecto ante el agotamiento de las reservas petroleras en un futuro próximo, y por lo mismo se figura como un mecanismo no tan efectivo de combate a la pobreza (Tena, 2018).

2.2.6 Plan de Reforma de Subsidios Iraní –Irán

El Plan de Reforma de Subsidios Iraní es un modelo de renta básica implementado desde 2011 en Irán, adoptado como política de Estado, cuyo sustento son los recursos petroleros, distribuyéndose los ingresos derivados de éste de manera equitativa entre todos los ciudadanos iraníes sin importar sus características individuales, otorgando un monto individual de alrededor el 28% de la mediana del gasto privado, recibido por el jefe de familia (Marín, 2018) y llegando a abarcar a 72.5 millones de personas, esto es, aproximadamente el 96% de la población total, y representando el total de transferencias un monto de 60,000 millones correspondientes a alrededor del 15% del PIB nacional (Tena, 2018: 862).

Sin embargo, dado que esta política no fue planteada como una herramienta de combate a la pobreza, sino como medida de reestructuración del sistema de subsidios, no se llegaron a realizar evaluaciones de ningún tipo en este ámbito (Tena, 2018).

2.2.7 Stockton Economic Empowerment Demonstration –Estados Unidos

En el año 2019 se implementó en la ciudad de Stockton, California en Estados Unidos un programa piloto que consistía en la entrega de un ingreso mensual de \$500 dólares a 125 habitantes seleccionados con la intención de evaluar los efectos que tendría en la población en distintos ámbitos de la vida cotidiana la ejecución de esta política, el sentido de observar el comportamiento de las personas de bajos recursos ante el aumento de sus ingresos (Treisman, 2021).

En un estudio realizado en febrero de 2020 se dio a conocer que los empleados de tiempo completo que recibieron el ingreso presentaron mejoras de distinto tipo: financieras, emocionales y psicológicas. Asimismo se observó que la mayor parte del ingreso se destinó a necesidades básicas y únicamente el 1% de lo percibido fue destinado a alcohol y cigarrillos (Treisman, 2021).

A continuación se presenta un cuadro a manera de resumen de lo observado en la experiencia internacional.

Cuadro 1. Experiencias internacionales de implementación de políticas con similares características al ICU

| Proyecto | Duración | Monto | Financiamiento | Cobertura | Resultados |
|---------------------------------------|-----------|---|--|---|---|
| MINCOME –Canadá | 1974-1979 | 100 dólares mensuales (60% de la línea de bienestar mínimo) | 75% de recursos federales y 25% de recursos de la provincia. | 12,500 personas en la provincia de Manitoba | Considerable incremento en los ingresos de las familias principalmente en las dependientes de la agricultura. |
| Basic Income Experiment –Finlandia | 2017-2018 | 560 euros mensuales exentos de gravámenes | Recursos gubernamentales. | 2000 habitantes elegidos aleatoriamente | Ligero mejoramiento en la tasa de empleo de los beneficiarios. Mejoras en el bienestar económico. Mejoras en la estabilidad mental. |
| UBI experiment –Kenia | 2016-2028 | 0.75 dólares por adulto por día. | Recursos de GiveDirectly | 195 villas rurales. | Mejoramiento en ámbitos como el hambre, la enfermedad y la depresión. |

(Continuación)

| | | | | | |
|--|-----------------------------------|---|--------------------------------|--|--|
| Ingreso Básico –Namibia | 2008-2009 | 10 euros mensuales | Contribuciones voluntarias. | 1000 residentes seleccionados aleatoriamente | Reducción en la pobreza. Mejoramiento de la actividad económica. Dinamización del mercado de trabajo. Reducción de la desnutrición infantil. Mejora en niveles de salud. Mejora en ámbito educativo. |
| Dividendo del Fondo Permanente –Alaska. | En operación desde 1982. | 1,000 a 2,000 dólares por año | Recursos petroleros. | Todos los residentes en Alaska | Efecto nulo en el empleo. Mejoras positivas en el ámbito educativo. Resultados positivos en la población de bajos recursos. |
| Plan de Reforma de Subsidios Iraní –Irán. | En operación desde 2011. | Piso mínimo de 500 dólares por año | Recursos petroleros. | 72.5 millones de ciudadanos iranís (96% de la población total) | No se han llevado a cabo evaluaciones. |
| Stockton Economic Empowerment Demonstration | 2019 | 500 dólares mensuales | Recursos estatales. | 150 habitantes. | Mejoras financieras, emocionales y psicológicas. Utilización para la satisfacción de necesidades básicas. |

Fuente: Elaboración propia con información de Tena (2018), Forget (2011), Marín (2018), Calnitsky y Latner (2017), GiveDirectly y Treissman (2021).

2.2.8 Un caso particular para México: *Pensión de Adultos Mayores*

Adicional a la experiencia ya revisada podemos realizar una reflexión respecto al actual programa imperante en México de transferencias monetarias, la *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*. Este programa consiste en la entrega de una transferencia monetaria bimestral a cada una de las personas en el país que tienen 65 años o más, teniendo por objetivo “mejorar la situación de protección social de toda la población adulta mayor de 65 años o más de edad [...] a través de un apoyo económico” (CONEVAL, 2022: 99).

Resulta pertinente hacer mención de este programa como una experiencia cercana a un ICU, ya que se trata de una transferencia monetaria otorgada individualmente a toda la población adulta mayor en México; si bien no es una transferencia universal hacia toda la población en el país, guarda cierta universalidad ya que independientemente de la condición económica de la población objetivo a cada uno les es entregado el apoyo, teniendo una amplia cobertura, que para 2021 llegó a ser de 9,698,892, esto es, 93.96% de su población objetivo

(CONEVAL, 2022: 99), y alrededor del 7.7% de la población total en el país. Lo que representa un avance importante en materia de garantizar un ingreso básico a toda la población.

2.3 Discusión del Ingreso Ciudadano Universal en México

2.3.1 Planteamientos encaminados al Ingreso Ciudadano Universal

En México la propuesta del ICU tiene como primeros planteamientos los expuestos por Gabriel Zaid a finales de los años setenta, quién en su libro *El Progreso Improductivo* (1979) exponía a detalle la importancia de sustituir las políticas subsidiarias del momento por transferencias monetarias individuales a los ciudadanos, lo que denominó “Repartir en Efectivo” (Senado de la República, 2016: 21), como una práctica medida para garantizar más beneficios a las personas en situación de pobreza.

Estas ideas serían de los primeros planteamientos en el país en tomar en consideración la entrega de transferencias monetarias sin condicionalidades como una prometedora política pública de combate a la pobreza. Posteriormente la discusión sería retomada y con mayor fuerza en la década de los años 2000, donde una serie de elementos nuevos confluyen y se llega a dar respaldo a lo que durante estos años se consolidaría como la propuesta del Ingreso Ciudadano Universal en el país.

La propuesta del ICU ha adquirido sustento desde diversas vertientes planteándose distintos argumentos enfocados en particulares problemáticas que reconocen la necesidad de un piso mínimo de ingreso para todas las personas.

Por un lado el CONEVAL ha destacado el gran problema que representan los bajos salarios en el país, y que es una problemática a la que es necesario poner solución desde herramientas alternativas pues “ni el crecimiento económico, ni la creación de empleos, ni la productividad, ni los salarios han sido suficientes para que en México el número de personas con ingresos bajos disminuya” (CONEVAL, 2012: 98). Argumentando que una medida más adecuada de protección social a la población en el ámbito de los ingresos sería implementar un aseguramiento de los ingresos que cubra el riesgo de no contar con ingresos suficientes para la adquisición de una canasta básica alimentaria sin condicionalidades pues “la

protección ante este riesgo se considera con independencia de sus causas” (CONEVAL, 2012: 99).

Asimismo como parte de las recomendaciones realizadas por el CONEVAL en su *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*, en torno al ámbito del ingreso menciona que algunas posibles alternativas para disminuir la vulnerabilidad de las personas en este ámbito es la creación de una “Renta Básica Ciudadana. Transferencia monetaria a toda la población como estrategia de no exclusión de la población pobre.” (CONEVAL, 2014:198) o la creación de un “Piso mínimo solidario. Transferencia monetaria a toda la población como estrategia de no exclusión de la población pobre, que puede ser no aceptada y transferida a grupos vulnerables.” (CONEVAL, 2014:198).

Otro de los planteamientos esbozados en el país en torno al garantizar un piso mínimo de ingresos a la población es el Derecho al Mínimo Vital argumentado en una Tesis Aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde menciona la importancia de garantizar a las personas un determinado piso de ingresos, denotando que para el pleno goce de su libertad las personas “necesitan un mínimo de seguridad económica y de la satisfacción de sus necesidades básicas. Por ende, constituye el derecho a gozar de unas prestaciones e ingresos mínimos que aseguren a toda persona su subsistencia y un nivel de vida digno, así como la satisfacción de las necesidades básicas.” (SCJN, 2016)³.

Estos anteriores argumentos representan aproximaciones generales al ICU pero en sí misma la propuesta ha adquirido gran presencia en el país en las últimas dos décadas por las características innovadoras que se le han atribuido en comparación con otros instrumentos de combate a la pobreza. Pablo Yanes (2016) menciona entre los argumentos de sustento al ICU las deficiencias de los implementados Programas de Transferencias Condicionadas en el país en el cumplimiento de sus objetivos de reducir los niveles de pobreza, su arraigada noción de los pobres merecedores y sus visiones punitivas.

³ SCJN. 2016. Mínimo Vital, conforme al derecho constitucional mexicano y al internacional de los derechos humanos, se encuentra dirigido a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas físicas y no de las jurídicas. Tesis Aislada (Constitucional). Semanario Judicial de la Federación. <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/Reportes/ReporteDE.aspx?idius=2011316&Tipo=1>

Como parte de esta consolidación de la propuesta del ICU en el país, se han llevado a cabo dos seminarios de la renta básica. En 2007 se llevó a cabo el *Primer Seminario Internacional Derecho a la existencia y libertad real para todos: Ingreso Ciudadano Universal (ICU)*, en el cual se llevaron a cabo distintas ponencias, presentándose en las distintas sesiones: los fundamentos y rasgos característicos del ICU como derecho y libertad, la experiencia que se ha tenido a nivel internacional de la factibilidad del ICU, estudios y propuestas del ICU en México, y las perspectivas de avance hacia el ICU en materia política.

Posteriormente, en 2016, se llevó a cabo el *Seminario Internacional Renta Básica y Distribución de la Riqueza* del 19 al 21 de abril por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República apoyado por la sede subregional de la CEPAL. En el Seminario se discutieron a grandes rasgos los elementos que rodean al ICU, los objetivos que pretende, y principalmente se expusieron distintos argumentos de sustento a la propuesta, entre ellos el de Pablo Yanes, quien desde la postura de la CEPAL, mencionó que el compromiso del organismo es continuar con el apoyo y dirección a los países para abatir la pobreza y desigualdad en donde el ICU tiene un papel relevante (Senado de la República, 2016: 16).

Particularmente para el caso de México, como elementos de sustento se denotó el carácter ineficiente de los programas sociales de transferencias en el país, subrayando Enrique Del Val Blanco que con la reducción de una gran parte de estos programas, que a pesar de ser distintos regularmente suelen dirigirse a objetivos parecidos y a la misma población en pobreza, se podría implementar con dichos recursos de manera gradual el ICU (Senado de la República, 2016).

Uno de los temas más relevantes discutidos en el Seminario fue la pertinencia de introducir en México el ICU, destacándose por parte de Rogelio Huerta Quintanilla que el ICU sería pertinente en el país y ayudaría a romper el círculo vicioso de lento crecimiento, insuficiente inversión privada y bajos salarios que limitan la demanda, pero que esto requeriría de un avance gradual (Senado de la República, 2016).

Junto con ello, por parte de Julio Boltvinik se denotó el papel central que juega la automatización desplazando a los trabajadores lo que hace necesario que las personas cuenten con un ingreso dado para asegurarse un determinado nivel de existencia digna; y asimismo “señaló que el problema de la política social en México es que se ha perdido la universalidad

y que los beneficios o prestaciones no son mayores a la línea de bienestar, y en realidad son muy insuficientes.” (Senado de la República, 2016: 39).

Adicionalmente, se señaló, por parte de Gerardo Esquivel Hernández, como problemática de la política social en el país “la gran cantidad de programas existentes, que dispersan los esfuerzos, y que en ese sentido la renta básica puede ayudar a reducir el número de dichos programas, generando ahorros importantes, aspectos que deben ser valorados a partir de estudios exprofeso.” (Senado de la República, 2016: 39).

2.3.2. Estudios académicos

Lo anterior da cuenta de la relevancia que ha llegado a tener la propuesta del ICU en el país, por lo que a manera de análisis y con el objetivo de acercarse a la noción de los efectos que podría tener esta política en México se han llevado a cabo distintos estudios e investigaciones centrando la atención en los diferentes ámbitos en los que pudiera tener impacto el ICU. A continuación se contrastan las investigaciones realizadas en torno a la implantación del Ingreso Ciudadano Universal en México, tomando en cuenta únicamente aquellas que se enfocan en la pobreza y desigualdad, dado que este es el objetivo de la presente investigación.

Dentro de estos estudios se destacan distintas circunstancias que apuntan la importancia de introducir en México el ICU como derecho ciudadano y como herramienta de la política social para combatir la pobreza y la desigualdad existente en el país. En términos generales los argumentos de sustento hacen énfasis en los elevados niveles de pobreza en el país, en los limitados resultados por parte de los programas sociales de combate a la pobreza, en el desfavorable entorno macroeconómico de lento crecimiento, en la desigual concentración de los ingresos, el trabajo infantil y el limitado poder adquisitivo de los mexicanos (Conde, 2007; Cantú, 2017; Marín, 2018; Calderón, 2006; Cortés, Nájera y Valdés, n.d.).

Como se ha mencionado con anterioridad el objetivo de la presente investigación es analizar la manera en que la adopción del ICU en el país contribuiría a reducir los niveles de pobreza y desigualdad en México dado ello se hace especial énfasis en aquellos estudios que se han orientado en el mismo ámbito. Los estudios se encuentran resumidos en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Estudios académicos sobre el ICU y sus impactos en la pobreza y desigualdad

| Estudio | Año y fuente | Escenarios | Resultados |
|---|--------------------|--|--|
| Marín. “Análisis comparado internacional del Ingreso Básico Universal: lecciones de política pública para México.” | 2018 ENIGH 2018 | Escenario 1: Cobertura: Universal. Monto: Igual a la LBMU y la LBMR. Costo fiscal: 9.4% PIB (2018). | Escenario 1: Pob. Mult.: cae a 21.1% Pob. Mod.: cae a 20.4% Pob. Ext.: cae a 0.6% |
| | | Escenario 2: Cobertura: 0-54 años. Monto: LBM. Costo fiscal: 8.1% PIB (2018). | Escenario 2: Pob. Mult.: cae a 22.9% Pob. Mod.: cae a 21.9% Pob. Ext.: cae a 1.1% |
| | | Escenario 3: Cobertura: Universal. Monto: 1/2LBM menores de 20 años y LBM para 20 y más. Costo fiscal: 7.7% PIB (2018). | Escenario 3: Pob. Mult.: cae a 26.7% Pob. Mod.: cae a 25.2% Pob. Ext.: cae a 1.5% |
| | | Escenario 4: Cobertura: Universal. Monto: Igual a la LBR y la LBU. Costo fiscal: 18.6% del PIB (2018) | Escenario 4: Pob. Mult.: cae a 3.9% Pob. Mod.: cae a 3.85% Pob. Ext.: cae a 0.06% |
| | | Escenario 5: Cobertura: 0-54 años. Monto: Igual a la LBR y la LBU. Costo fiscal: 16% del PIB (2018). | Escenario 5: Pob. Mult.: cae a 8.0% Pob. Mod.: cae a 7.4% Pob. Ext.: cae a 0.5% |
| | | Escenario 6: Cobertura: Universal. Monto: 1/2LB menores de 20 años y LB para 20 y más. Costo fiscal: 15.3% del PIB (2018). | Escenario 6: Pob. Mult.: cae a 9.6% Pob. Mod.: cae a 9.5% Pob. Ext.: cae a 0.1% |
| Cortés, Nájera y Valdés. "Nota sobre un Ingreso Ciudadano Universal (ICU), la pobreza y desigualdad en México. | 2018 ENIGH 2018 | Otorgar \$1,000.00 pesos mensuales a toda la población. Otorgar \$1,000.00 pesos mensuales a toda la población, excluir los ingresos recibidos por otros apoyos monetarios. | Pob.: cae a 21.5% Pob. Ext.: cae a 0.3% Pob. Ext. Ing.: cae a 0.7% Pob. Ing.: cae a 23.7% Gini: cae a 0.380 Pob.: cae a 23.9% Pob. Ext.: cae a 0.8% Pob. Ext. Ing.: cae a 1.6% Pob. Ing.: cae a 26.4% Gini: cae a 0.390 |

(Continuación)

| | | | |
|---|--------------------|--|--|
| Cantú. “Ingreso básico en México: ¿A quién beneficiaria y cuánto costaría?” | 2016 ENGIH 2016 | Escenario 1: Universal con un monto igual a la LBMR, costo fiscal de 7% del PIB (2016). Escenario 2: Universal con un monto igual a la LBMU, costo fiscal de 9.9% del PIB (2016). Escenario 3: Universal con un monto igual a la LBR, costo fiscal de 12.9% del PIB (2016). Escenario 4: Universal con un monto igual a la LBU, costo fiscal de 20.0% del PIB (2016). | Escenario 1: Índice de GINI baja a 0.400 Escenario 2: Índice de GINI baja a 0.370 Escenario 3: Índice de GINI baja a 0.344 Escenario 4: Índice de GINI baja a 0.294 |
| Conde. “El Ingreso Ciudadano Universal: una alternativa para México.” | 2007 ENIGH 2004 | Escenario 1: Cobertura: Menores de 18 años. Monto: Igual al otorgado por Oportunidades. Costo fiscal: 5,750 millones de pesos. Escenario 2: Cobertura: Adultos mayores de 70 años. Monto: Igual al otorgado por Oportunidades. Costo fiscal: 0.35% del PIB (2006) | Escenario 1: La pobreza alimentaria cae 4%, la de capacidades cae 5.5% y la patrimonial cae 4.8%. Escenario 2: Se ven beneficiados 50% de los hogares del primer decil. |
| Boltvinik. “Ingreso Ciudadano Universal y economía moral.” | 2010 | Ingreso Alimentario Ciudadano Universal Cobertura: Universal. Monto: Canasta alimentaria + 10.2% (\$1,037.90 pesos por mes). Costo fiscal: 10.9% del PIB (2008). | Podría erradicar de raíz el hambre y la desnutrición, y desaparecer la pobreza extrema. |

Fuente: Elaboración propia con información de Marín (2018), Cantú (2016), Conde (2007) y Boltvinik (2010).

Con el objetivo de analizar y evaluar los impactos que traería el ICU en el país los estudios se han basado en la construcción de distintos escenarios en que podría ser implantada esta propuesta en México para, mediante evaluaciones de impacto y análisis de sensibilidad, determinar en qué medida y qué efectos tendría esta política, considerando una amplia gama de aspectos como el monto de la transferencia, la cobertura, el mecanismo de su introducción, y su manera de operar.

Respecto al monto de la transferencia dentro de las simulaciones principalmente se toman como punto de referencia las líneas de bienestar, urbana y rural, así Cantú (2017) plantea cuatro escenarios y de manera similar Marín (2018) toma en consideración los mismos escenarios y adiciona situaciones en las que se otorgue una transferencia por un monto igual

a la mitad de las respectivas líneas de pobreza. Por otra parte Conde (2007) basa sus simulaciones en la entrega de montos iguales al otorgado por el entonces programa Oportunidades. Por su parte Cortés, Nájera y Valdés (n.d.) consideran una transferencia de \$1,000.00 pesos mensuales. Mientras que Boltvinik (2010) toma en consideración el monto de la canasta alimentaria más un 10.2% de la misma.

Reconociendo el peso fiscal que implicaría para la nación una entrega universal, Marín (2018) plantea distintas posibilidades de introducción, ya sea tomando en cuenta únicamente a la población entre 0 y 54 años, a la población mayor de 20 años, o realizando transferencias diferenciadas por grupos de edad. Por otra parte Conde (2007) compara dos distintos escenarios uno en otorgar la transferencia únicamente a los menores de 18 años para analizar los efectos en la pobreza y el trabajo infantil y otro en únicamente atender a la población de más de 70 años.

De las simulaciones realizadas por los estudios los resultados a destacar en cuanto al impacto del ICU en los niveles de pobreza y desigualdad, son disminuciones significativas en los niveles de pobreza, sin embargo, cada uno lo hace para distintos años en específico; en el caso de Marín (2018) realizando el análisis con la ENIGH 2018 encuentra que en un escenario con cobertura universal y con montos iguales a la línea de bienestar urbana y rural, se podrían obtener las más considerables reducciones en la pobreza multidimensional llegando a ubicarse según las estimaciones hasta en un 3.9% de la población total y la pobreza extrema podría casi desaparecer ubicándose en 0.06% (Marín, 2018: 37), es decir, hasta una reducción de 39.7 y 7.54 puntos porcentuales, respectivamente. Y si bien aunque ante otros escenarios las reducciones no son tan elevadas se siguen presentando disminuciones en los niveles de pobreza.

Cortés, Nájera y Valdés (n.d.) que realizan un análisis también para 2018, mediante la ENIGH 2018, encuentran que a nivel nacional la pobreza podría ubicarse en 21.5% de la población total y la pobreza extrema en 0.3%. Y habiendo realizado un análisis por entidad federativa encontraron que “la correlación entre la pobreza extrema y la reducción de la misma es de 0.990 y entre la disminución de la pobreza extrema por ingreso y el nivel de la pobreza extrema por ingreso es de 0.999” (Cortés, Nájera y Valdés, n.d.: 5), indicando estos

resultados que en los estados con mayor pobreza habrían reducciones más pronunciadas de la pobreza comparado con las entidades menos pobres (Cortés, Nájera y Valdés, n.d).

Lo mismo se demuestra dentro del estudio de Cantú (2017), que utilizando la ENIGH 2016 y enfocándose en los niveles de desigualdad, obtiene que la mayor reducción en el coeficiente de Gini sucede cuando se otorga una transferencia por un monto igual a la Línea de Bienestar Urbana a toda la población, pasando de un nivel en 2017 de 0.498 a 0.294 (Cantú, 2017). Aunque de igual manera independientemente del monto de la transferencia se siguen presentando reducciones en la desigualdad, más elevadas conforme mayor es el monto de la transferencia.

Estos hechos los reafirma Conde (2007) que al hacer una comparación entre la implementación del ICU y la ampliación del, ahora extinto, programa Oportunidades obtiene como conclusiones, utilizando la ENIGH 2004, que si bien el dar un ingreso a todos los ciudadanos implica un mayor costo fiscal se obtienen mayores beneficios pues con la ampliación de Oportunidades apenas si se logra reducir en un par de puntos porcentuales la pobreza mientras que con el ICU, aunque sea solo para los menores de 18 años, la reducción es del doble e incluso podría eliminarse (Conde, 2007).

Dada la amplitud de una política de este tipo, su introducción se encuentra sujeta a ciertos elementos para operar, como lo es el costo fiscal que implicaría, pues entre mayor es el monto de la transferencia otorgada y mayor sea la cobertura los costos son más elevados, por lo que, las recomendaciones para hacer frente a estos requerimientos son que los recursos necesarios podrían obtenerse de actividades mineras y de la industria petrolera (Marín, 2018), que si se implementase un ICU parcial que solo atendiera a la población menor de 18 años con el paso de los años dada la evolución demográfica en México se reduciría gradualmente el costo fiscal de la propuesta (Conde, 2007), y que lo más apropiado sería incentivar el crecimiento económico para así reducir el peso fiscal (Cantú, 2017).

De manera general los resultados obtenidos por los estudios dan cuenta de la pertinencia de introducir en México el ICU para lograr dar solución a los elevados niveles de pobreza y desigualdad del país, pues hasta el momento las políticas orientadas a la pobreza no han dado resultados tan significativos y como demostró en su estudio Conde (2007) es mucho más

efectivo introducir el ICU a ampliar el número de beneficiarios de lo que fue el programa Oportunidades en su momento, teniendo así efectos más potenciales.

Asimismo, se destaca que inclusive con montos reducidos, como el contemplar la línea de bienestar mínimo rural o incluso aunque se atiendan solo a ciertos segmentos por edad, las reducciones en los niveles de pobreza y desigualdad son importantes (Cantú 2017), aunque indudablemente se dejan de lado en estas estimaciones diversos elementos que pudieran tener impactos desfavorables sobre los resultados estimados.

2.3.3. Propuestas legislativas del ICU

Todo lo anterior únicamente en el ámbito del estudio para México, sin embargo, las propuestas referentes a la introducción del ICU en el país ya han llegado a formularse en el ámbito legislativo, siendo desde 2006 presentadas por parte de la diputada Elsa Conde y el diputado Gerardo Villanueva iniciativas para que se estableciera el derecho a un ingreso básico (Gutiérrez, 2018), a partir de entonces han sido presentadas distintas propuestas por algunos diputados y senadores, las cuales se resumen en el Cuadro 3.

En términos generales, lo que se observa en las propuestas legislativas realizadas en el país es que todas ellas contemplan la necesidad de que el ICU sea, como lo indica la naturaleza misma de la propuesta, universal, individual y vitalicia, y en algunos casos se le añade como no gravable (propuesta de Isidro Pedraza, 2007) y progresiva (propuesta de Luis Sánchez, 2015).

Cuadro 3. Propuestas legislativas del Ingreso Ciudadano Universal en México

| Propuesta | Características generales | Monto y mecanismo | Mecanismo de implementación | Fuentes de financiamiento |
|--|---|---|---|---|
| Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la ley que establece el derecho al ingreso ciudadano universal | | | | |
| Diputado Isidro Pedraza Chávez. Grupo Parlamentario del PRD (2007) | Se establece como derecho. Todos los residentes con nacionalidad mexicana. Transferencia monetaria individual, vitalicia y no gravable. | Monto no menor a la mitad del salario mínimo más altos en el país, entregado mensualmente y ajustado cada año de acuerdo con el índice inflacionario- | Dos etapas: Etapa 1: Inclusión de las personas beneficiarias de programas de transferencias condicionadas. Etapa 2: Gradual ampliación de la cobertura hasta la universalidad, en un periodo no mayor a 3 años. | Reforma fiscal progresiva. Redirección del presupuesto de programas sociales focalizados al ICU. |

(Continuación)

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 universal (IBAC)

| | | | | |
|--|--|---|--|--|
| Senador Luis Sánchez Jiménez. Grupo Parlamentario del PRD (2015) | Transferencia universal, única, equitativa y progresiva. | Monto equivalente al salario mínimo diario vigente en el D.F. | No establece mecanismo de implementación si estimación de tiempo a llegar a alcanzar la cobertura universal. | Fortalecimiento del sistema impositivo y redireccionamiento de los recursos de programas sociales. |
|--|--|---|--|--|

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4º y se le reforma el 73, fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el derecho al ingreso ciudadano universal (ICU).

| | | | | |
|---|--|---|--|--|
| Diputadas Araceli Damián y Norma Hernández. Grupo Parlamentario Morena (2016) | Transferencia universal. Establecimiento como derecho ciudadano. | Monto igual al costo de la canasta alimentaria según INEGI/CEPAL + 10%. | Etapa 1 (5 años). Atención de la población de 65 años y más y la población menor de 8 años. Etapa 2 (5 años). Atención de la población de 8 a 17 años. Etapa 3 (5 años). Atención de la población femenina de 18 a 64 años. Etapa 4 (5 años). Atención de la población masculina de 18 a 64 años. | Financiamiento solidario con presupuesto de desarrollo social de los tres niveles de gobierno. Ahorros por reducción de gastos suntuarios del SP. Incremento de la recaudación y disminución de la evasión fiscal. |
|---|--|---|--|--|

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4º y se le reforma el 73, fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el derecho al ingreso ciudadano universal (ICU).

| | | | | |
|---|--|--|---|---|
| Diputadas Araceli Damián y Norma Hernández. Grupo Parlamentario Morena (2017) | Transferencia universal. Establecimiento como derecho ciudadano. | Monto igual al costo de los alimentos que cubren los requerimientos nutricionales promedio según INEGI/CEPAL +15%. | Dos etapas: Etapa 1. Se divide en cuatro subetapas. Subetapa 1 (5 años). Atención de la población de 65 años y + y la población de 8 a 17 años. Subetapa 2 (5 años). Atención de la población mayor a 8 años. Subetapa 3 (5 años). Atención de mujeres de 18 a 64 años. Subetapa 4 (5 años). Atención de los hombres de 18 a 64 años. Segunda etapa. Elevación del monto de la transferencia, llevando su implementación 20 años más. | Redirección del gasto social de los tres órdenes de gobierno. Ahorro de la reducción de gastos suntuarios del SP. Incremento de la recaudación tributaria y reducción de la evasión fiscal. |
|---|--|--|---|---|

Fuente: Gutiérrez (2018), Gaceta Parlamentaria Gaceta: LX/1SPR-25/13024 y Cámara de Diputados.

Respecto al monto de la transferencia, como monto mínimo se encuentra el mencionado por la propuesta del diputado Isidro Pedraza quien menciona que el monto no debe ser menor a la mitad del salario mínimo, sin embargo, en propuestas más recientes se ha hecho hincapié en que el monto debe de cubrir al menos la canasta alimentaria.

A excepción de la propuesta del senador Luis Sánchez Jiménez en 2015, el resto de las iniciativas especifica el mecanismo por etapas en que podría ser implementado el ICU en el país, incluyendo mayor detalle en el proceso de implementación las propuestas de las diputadas Araceli Damián y Norma Hernández para los años 2016 y 2017, en las que de manera precisa se especifica el periodo de duración de cada etapa y la ampliación gradual de la política incluyendo a más segmentos de la población hasta lograr alcanzar la universalidad.

De lo planteado a nivel legislativo, se observa un avance hacia formulaciones cada vez más sólidas, con una construcción más estructurada, indicando las distintas etapas por las que pasaría la implementación del ICU en el país, principalmente en dichas propuestas se denota una implementación gradual por grupos de edad. Asimismo, otro de los elementos a destacar son las fuentes de financiamiento planteadas dentro de las propuestas, punto de mayor debate y controversia en cuanto a la adopción de esta política en el país, entre las que se destacan reformas fiscales, incrementos recaudatorios, reorientación del gasto en programas sociales y reducción del gasto público.

2.4. Reflexiones finales del Capítulo II

En términos generales la propuesta del ICU ha cobrado relevancia debido a su singularidad respecto a otro tipo de políticas orientadas al combate a la pobreza que se han implementado en los países, permitiendo el reconocimiento de las libertades de los individuos en saber que es lo mejor para ellos, dejando atrás la noción de los pobres merecedores sobre la que se sustentan las políticas focalizadas, siendo una transferencia otorgada por derecho, actuando dicha transferencia únicamente como un piso mínimo por lo que cada individuo puede acrecentarlo mediante distintos medios, y también implica menores costos administrativos pues no se monitorean las acciones de los individuos.

Igualmente, en base a la experiencia internacional se observan impactos positivos en distintos ámbitos a partir de la introducción del ICU, superando ciertas críticas que se le han atribuido

a la propuesta pues no se ha constatado la presencia de desincentivos a trabajar, presiones inflacionarias, o gasto de los recursos en gastos innecesarios, por mencionar algunos. No obstante, se puede observar el significativo reto que implica llegar más allá de un plan piloto, lo que ha llevado a algunos de estos países a dejar el proyecto en un experimento debido a todas las aristas que es necesario reformar como el ámbito fiscal y de recaudación, el ámbito político, e inclusive el ámbito social.

Y para el caso específico de combate a la pobreza en México, es una propuesta que ha cobrado peso y sustento en años recientes, denotándose en los estudios realizados su impacto en la pobreza y en la desigualdad en la distribución del ingreso, adicional a ello la presente investigación pretende indagar más sobre sus efectos en la pobreza y desigualdad del país.

Capítulo III. El combate a la pobreza y desigualdad en México: posible adopción del ICU

Principalmente en las últimas décadas ha cobrado importancia en México el papel de la política social para brindar atención a las necesidades de los individuos así como también ha visualizado dentro de sus principales objetivos el combate a la pobreza, caracterizándose a lo largo de estos años la política social por enfocarse en la atención de la población vulnerable y en situación de marginación en el país, orientándose las estrategias y programas en atender a esta población. Es así que se tiene por objetivo del presente capítulo analizar el contexto actual de la política social, la pobreza y desigualdad en México en base a una revisión histórica de los mismos.

En este tercer capítulo se exponen los elementos que contextualizan la presente investigación. Para ello, inicialmente, se realiza un breve análisis de la evolución de la política social de combate a la pobreza en México, destacando el papel y los principales objetivos de ésta junto con los principales programas sociales orientados a este ámbito. En un segundo apartado se analiza la evolución histórica de la pobreza y la desigualdad en el país, relacionando las cifras con las acciones descritas en el apartado anterior, con el objetivo de rescatar elementos de sustento al ICU. Finalmente, en un tercer apartado se expone la metodología a utilizar en el análisis propio de introducir un ICU en México, destacando las fuentes de información, los elementos base del análisis y los resultados a evaluar.

3.1 Evolución de la Política Social de combate a la pobreza en México

En México los orígenes de la política social son de poco más de un siglo, cuando el Estado comienza a tener una gradual participación en el entorno social. Distintos autores (Barba y Valencia, 2013; Barba, 2021; Franco y Canela, 2016; Torres y Rojas, 2015) dividen la operación de la política social en el país en distintos periodos, caracterizándose cada uno de ellos por sus distintos rasgos que ha adquirido, sin embargo, para efectos de la presente investigación, debido a que el objeto de estudio es el combate a la pobreza desde la política social únicamente consideraremos dos periodos de comparación: uno que va del surgimiento del Estado de Bienestar en el país, posterior a la Revolución Mexicana, hasta el agotamiento

del modelo ISI y la implementación de las reformas estructurales de los años ochenta, y otro que parte de 1982 a la fecha.

3.1.1. La política social post-revolución y hasta 1980

En las primeras décadas de desenvolvimiento del Estado de Bienestar el papel de la política social en términos generales fue bastante reducida. Durante los primeros años posteriores a la conclusión de la Revolución Mexicana la preocupación del Estado en torno a las desigualdades sociales y la pobreza era escasa pues la visión estaba dirigida hacia lograr una estabilidad nacional, habiendo un predominio de los intereses políticos sobre los sociales, dando como consecuencia que la política social se caracterizara por tener rasgos burocráticos y centralistas (Barba y Valencia, 2013).

Posteriormente, durante la época en la que imperó el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones la política social, principalmente, se centró en dar cobertura a los que se insertaban en el modelo económico, es decir, los trabajadores formales. El papel de la política social en estos años, de acuerdo con Barba (2021), se dirigía principalmente a cuestiones de garantizar derechos básicos, mediante la creación de instituciones y políticas sectoriales orientadas a la educación y la salud, pero la atención siempre se dirigió a la población urbana y los trabajadores formales, una visión marcadamente polarizada de la política social.

La idea imperante durante el predominio del modelo ISI fue la de crecer primero para repartir después, por lo que no hubo un especial énfasis por parte de la política social para reducir la pronunciada desigualdad entre los ingresos así como también se mostró un reducido interés por combatir la pobreza ante la espera de que una vez el país hubiese alcanzado un cierto grado de desarrollo económico se podría dar paso a la cuestión de la repartición. Y si bien con el modelo de industrialización se alcanzaron elevadas tasas de crecimiento económico, la repartición no llegó y este periodo también se vio caracterizado por una marcada distribución desigual del ingreso que se perpetuó con el paso del tiempo (Cardozo, 2006).

Desde la década de los cincuenta y hasta los setenta el ambiente de concentración del ingreso, de bajos salarios, de aumento del desempleo, de aumento de la deuda pública, de déficit en la balanza de pagos, de crecientes manifestaciones de movimientos organizados de distintos

sectores sociales y de autoritarismo político, de acuerdo con Villarespe (2008) fue uno de los elementos determinantes que dio paso a que se le diera el reconocimiento de problema social a la pobreza y a que el Estado atendiera esta problemática “mediante la elaboración e instrumentación de políticas específicas para combatir la pobreza” (Villarespe, 2008: 4).

Al tener presente la situación de rezago y las condiciones de pobreza en las que vivían la mayoría de la población rural, la solución propuesta fue la de crear programas y políticas que se dirigieran exclusivamente a estos grupos sociales, esto marcó el inicio de los procesos de focalización en el país (Barba, 2021). Siendo así como comienza a ubicarse la pobreza nacional como un elemento de atención de la política social que con anterioridad no se había hecho énfasis.

El primer programa relacionado estrechamente con el combate a la pobreza implementado en el país fue el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) creado en 1973 y cuyo objetivo “consistía en concentrar la atención en las zonas más deprimidas, para tratar de dinamizar y disminuir la desigualdad” (Cardozo, 2006: 20), fue así que con este programa “mediante convenios con los estados, se impulsó la obra pública, procurando que ésta beneficiara a los estados y a las poblaciones más desprotegidas” (Villarespe, 2008: 6).

Posteriormente, continuando con el combate a la pobreza en 1977 se crea la Coordinación del Plan General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), teniendo como una de sus dos grandes responsabilidades la de “realizar estudios para la atención de las necesidades esenciales de la población en las zonas deprimidas y grupos marginados, en el entendido de que su satisfacción constituía el verdadero sentido del desarrollo económico.” (Cardozo, 2006: 20), actuando mediante distintos programas orientados a los ámbitos de abasto de alimentos, provisión de agua potable y caminos rurales, servicios médicos, escuelas y recursos naturales, se enfocó en la atención de la población en situación de pobreza y marginación (Cardozo, 2006).

Asimismo, de manera simultánea se implementaron programas enfocados a la población en situación de pobreza orientados al ámbito de salud, como fue el Programa Nacional de Solidaridad Social del IMSS, de alimentos a la población, como lo fue el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) creado en 1980, y también en cuestiones de vivienda, el Fondo Nacional

de Habitaciones Populares (FONHAPO) (Cardozo, 2006; Barba 2021). Estos programas orientados al combate de la pobreza rural marcaron el inicio “para que la pobreza se convirtiera en un elemento fundamental de la agenda de la política social, tendencia que se acentuaría en la etapa de la reforma liberal” (Barba, 2021: 57).

3.1.2. La política social en la época de la liberalización económica

Con las reformas estructurales de 1982 llevadas a cabo en el país, ante un agotamiento del modelo de crecimiento basado en la industrialización, se da un reordenamiento de las funciones de los agentes económicos sustentándose en los planteamientos del Consenso de Washington. Este proceso de liberalización económica dio paso a que se le concediera especial énfasis e importancia al mercado como dirigente del crecimiento económico, quedando el papel del Estado dentro de la economía en segundo plano.

Inicialmente respecto al ámbito social lo que se esperaba es que con la liberalización económica se diera un efecto de derrame a partir del crecimiento económico sobre el resto de los sectores y que con ello se logaran resolver ciertas problemáticas sociales, principalmente la pobreza tanto rural como urbana, así como también se sostenía que el dinamismo económico conduciría a la creación de más empleos formales y como resultado se garantizaría una amplia cobertura de seguridad social (Barba, 2021). Sin embargo, al no visualizarse este efecto fue cobrando importancia la política social cuya visión fue la de continuar garantizando seguridad social a los trabajadores formales y proporcionar asistencia pública a las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad (Barba y Valencia, 2013).

Se da por tanto un cambio de orientación de la política social pasando de un enfoque de creación de instituciones a una política social centrada en el combate a la pobreza, “la reducción de la pobreza estructural y la construcción de redes de seguridad para enfrentar la vulnerabilidad social que generaba el empobrecimiento de los sectores medios se situaron como los temas centrales de la nueva agenda del bienestar social” (Barba, 2010), fortaleciéndose la utilización de programas focalizados para tratar estas problemáticas.

El primer notable impulso se da con la creación de lo que fue el “primer programa focalizado exclusivamente hacia los más pobres” (Cardozo, 2006: 21), el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en 1988, concibiéndose como uno de los programas centrales de

la administración de Salinas de Gortari (1988-1994). Su implementación se da “como respuesta al entorno social adverso al que había dado lugar la crisis económica iniciada en 1982” (Cordera y Lomelí, 2003: 198), buscando brindar atención a la población de bajos recursos que con mayor peso había padecido estos estragos, además de tratar de reducir los rezagos sociales que se habían ampliado considerablemente, junto con el objetivo de “cubrir los huecos que dejó abiertos esta nueva política social” (Ordoñez, 2003).

El PRONASOL, calificado como innovador en su momento, pretendía combatir la pobreza mediante “tres frentes: el bienestar social, el apoyo a la producción y el desarrollo regional” (Cordera y Lomelí, 2003), implementando dentro de cada uno de los frentes distintos mecanismos, los cuales se complementaban con otros programas dirigidos a otros ámbitos, para mejorar las condiciones de vida de la población rezagada y propiciar la superación de la pobreza.

En términos generales, el PRONASOL en sus años de operación obtuvo notables avances en el cumplimiento de su objetivo reflejándose en la movilización social lograda, y en el mejoramiento en las condiciones de la población en las zonas rurales; por otra parte la operación del PRONASOL se vio limitada por la falta de incidencia en cuanto al mejoramiento de la distribución del ingreso y porque no logró la institucionalidad para poder perdurar más allá del sexenio de Salinas (Cordera y Lomelí, 2003).

Posterior a la crisis de 1994, como parte de la política social orientada al combate a la pobreza surge en 1997 el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), el cual al igual que el PRONASOL pretendía combatir la pobreza mediante distintos frentes aunque con características innovadoras en lo concerniente a la política social tanto en el país como a nivel internacional, además de que su importancia recae en la amplitud de su permanencia, yendo de Progresá a Oportunidades y después a Prospera logró operar hasta 2018 (Acosta, 2010; Hernández et. al., 2019; Scott, 2003).

El Progresá-Oportunidades-Prospera (POP) fue el programa de transferencias monetarias condicionadas de mayor amplitud en el país, situándose como una de las acciones de mayor importancia dentro de la política social para hacer frente a los elevados niveles de pobreza en México, el cual se centraba no solo en mejorar las condiciones en materia de ingresos de los beneficiarios, sino también se enfocaba en propiciar el adecuado desarrollo educativo de

los menores de edad para propiciar la obtención de niveles educativos más elevados y con ello tener mejores oportunidades de empleo en el futuro, con el objetivo principal de lograr reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza (Hernández et. al., 2019).

El POP se organizaba en torno a tres componentes: el educativo, otorgando becas, el de salud, otorgando distintos servicios de salud preventiva, y el de alimentación, otorgando transferencias monetarias sujetas a la asistencia y utilización de los servicios de salud y de educación brindados (Hernández et. al., 2019). Todo ello se basaba en la concepción de invertir en capital humano para así romper con el círculo vicioso que perpetua la pobreza y con ello romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza (Barba, 2021).

De manera general, los aciertos logrados por el POP fueron: una gran cobertura, para su último año de operación en 2018 logró cubrir a 15,118,615 personas, aunque ello solo representaba el 85% de su población objetivo por lo que aún presentaba retos de cobertura y focalización, asimismo, logró un éxito modesto y demostrable en los ámbitos educativo y de salud (Barba, 2021), además que contaba con estructurados diseños de evaluación desde su creación (Cardozo, 2006; Hernández et. al., 2019).

Por otra parte, las críticas al POP señalan que si bien era un programa de bajo costo, debido a ello mismo sus servicios ofrecidos eran de baja calidad, no garantizó derechos sociales debido a su carácter focalizado, tenía características familiaristas y tenía ciertas prácticas clientelares en procesos electorales (Barba, 2021); no se observaron significativas mejoras en acceso a mejores puestos de trabajo producto de la inversión en capital humano, además de que no logró demostrar tener la suficiente capacidad como para efectivamente reducir la pobreza (Ordoñez y Silva, 2019).

Asimismo, otra de sus críticas se orienta al diseño de doble focalización, de seleccionar las localidades más marginadas y dentro de ellas los hogares más pobres dio paso a que algunos hogares que estaban en condiciones de elevada pobreza no fueran incluidos en el programa (Cardozo, 2006). Además de este elemento central de focalización del POP a lo largo de la cobertura se llevaba un seguimiento sobre el cumplimiento de las condicionalidades, que de no cumplirse tendría consecuencias e incluso las personas podían dejar de percibir el apoyo.

De manera adicional, a lo largo del periodo de tiempo de operación del POP se implementaron otros programas de transferencias orientados a distintos grupos sociales para el mejoramiento de las condiciones de vida de éstos, como lo han sido programas como PROCAMPO, Programa 70 años y más, y programas alimentarios que servían de soporte al POP, aunque sus objetivos principales en sí mismos no eran el combate a la pobreza.

Cuadro 4. Programas sociales de transferencias monetarias, 2018

| Programa | Monto de la transferencia | Presupuesto asignado 2018 (mdp) |
|--|--|---------------------------------|
| <i>Programa Nacional de Becas</i> | <i>\$850 a \$1,500 mensuales</i> | <i>11,214.5</i> |
| <i>PROSPERA Programa de Inclusión Social</i> | <i>\$335 a \$2,945 mensuales por familia</i> | <i>82,226.6</i> |
| <i>Pensión para Adultos Mayores</i> | <i>\$1,160 bimestrales</i> | <i>39,473.0</i> |
| <i>Programa de Tarjeta SinHambre</i> | <i>Mínimo \$330 mensuales por familia</i> | <i>n.d.</i> |
| <i>ProAgro productivo</i> | <i>\$630 a \$1,600 por hectárea</i> | <i>9,462.9</i> |
| <i>Programa de Empleo Temporal</i> | <i>Hasta de \$174 diarios</i> | <i>758.1</i> |
| <i>Becas de Apoyo a Posgrado y Apoyos a la Calidad</i> | <i>\$10,327 a \$13,769 mensuales</i> | <i>10,100.0</i> |

Fuente: Elaboración propia con base a información del Diario Oficial de la Federación y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para finales de 2018 se tenían seis principales programas de transferencias monetarias: el Programa Nacional de Becas, PROSPERA, la Pensión para Adultos Mayores, el componente ProAgro Productivo del Programa de Fomento a la Agricultura, el Programa de Empleo Temporal y las Becas de Apoyo a Posgrado y Apoyos a la Calidad por parte del CONACyT. Los cuales se muestran en el Cuadro 4 cuyo propósito es señalar el tipo de transferencias otorgadas para dicho año que más adelante nos servirá de base para la formulación de los escenarios de análisis de la introducción del ICU.

A grandes rasgos, las transferencias otorgadas para dicho año eran de un monto mínimo de \$330 pesos mensuales, de acuerdo a lo indicado por el programa de Tarjeta SinHambre, contemplado como parte de los ingresos en la ENIGH 2018 pero que no figura en el PEF 2018, cuya transferencia se otorgaba por familia. Estos programas en conjunto llegaban a cubrir a los segmentos de población correspondientes a estudiantes, adultos mayores y

hogares en situación de pobreza, teniendo en conjunto un presupuesto asignado, resultante de la suma de los presupuestos de cada programa, de 153,235.2 millones de pesos para 2018, lo que corresponde al 2.9% del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018.

De acuerdo con las Fichas de Monitoreo y Evaluación 2017-2018 del CONEVAL (2018a), para el año 2017 el Programa Nacional de Becas atendió a 1,799,879 estudiantes; PROSPERA atendió a 6,584,063 hogares, el 82.87% de su población objetivo; la Pensión para Adultos Mayores a 5,123,553 adultos mayores, el 76.25% de su población objetivo, y las Becas de Apoyo a Posgrado y Apoyo a la Calidad a 61,384 estudiantes, el 99.95% de su población objetivo.

Con el cambio de administración federal en 2018 se da una importante reestructuración de la política social en el país, siendo remarcado por la presente administración en el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* que a diferencia del régimen de sus predecesores que era la gestión de oportunidades su papel es garantizar los derechos (Gobierno de México, 2019). Con la intención de marcar rasgos diferenciados esta administración se dedicó a la tarea de realizar un cambio desde la política social eliminándose programas que habían sido clave en las administraciones anteriores como el POP y el Seguro Popular, introduciendo cambios en algunos otros y creando nuevos programas que se convertirían en los programas prioritarios para el periodo 2019-2024.

Es así que se ha puesto especial énfasis en distintos programas que se orientan en dar prioritaria atención a la población en situación de pobreza, conservando la importancia otorgada a los programas de transferencias monetarias que pretenden atender la dimensión económica de la pobreza. De los programas vigentes para 2019-2024 en el Cuadro 5 se enlistan aquellos que otorgan transferencias monetarias a los individuos, sean condicionadas o no, indicando el monto de las transferencias que otorgan y el presupuesto que les fue correspondientemente asignado para el ejercicio fiscal 2020.

En términos generales, las transferencias otorgadas parten de un monto mínimo de \$800 pesos mensuales, alrededor de la mitad de la línea de bienestar mínimo urbana, y logran cubrir a un amplio segmento de la población atendiendo a productores agrícolas, estudiantes en todos los niveles, adultos mayores y personas con discapacidad; en conjunto el presupuesto asignado para estos programas de transferencias suman un total de 275,086.3

millones de pesos, representando un 4.51% del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020.

Cuadro 5. Programas sociales de transferencias monetarias (2019-2024)

| <i>Programa</i> | <i>Monto de la transferencia</i> | <i>Presupuesto asignado 2020 (mdp)</i> |
|---|---|--|
| <i>Producción para el bienestar</i> | <i>\$2,000 a \$7,300 por hectárea o por productor</i> | <i>11,000.0</i> |
| <i>Sembrando Vida</i> | <i>\$5,000 mensuales por persona</i> | <i>28,504.9</i> |
| <i>Becas para educación básica Benito Juárez</i> | <i>\$1,600 bimestrales por familia</i> | <i>30,475.1</i> |
| <i>Beca Universal Educación Media Superior</i> | <i>\$1,600 bimestrales por persona</i> | <i>28,995.2</i> |
| <i>Jóvenes Escribiendo el Futuro</i> | <i>\$2,400 mensuales por persona</i> | <i>7,776.4</i> |
| <i>Pensión para Adultos Mayores</i> | <i>\$2,550 bimestrales por persona</i> | <i>126,650.3</i> |
| <i>Jóvenes Construyendo el Futuro</i> | <i>\$4,310 mensuales por persona</i> | <i>25,614.2</i> |
| <i>Pensión para el bienestar de personas con discapacidad</i> | <i>\$2,550 bimestrales por persona</i> | <i>11,905.9</i> |
| <i>Programa de Becas Elisa Acuña</i> | <i>\$1,800 bimestrales por persona</i> | <i>4,164.3</i> |

Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL (2019) y de la Secretaría de Bienestar.

De acuerdo con las Fichas de Evaluación y Monitoreo 2020-2021, en 2020 el programa Producción para el bienestar atendió a 2,204,082 productores, Sembrando Vida atendió a 415,692 productores, el programa Becas para educación básica Benito Juárez atendió a 3,656,069 estudiantes, la Beca Universal para Educación Medio Superior a 4,161,296, Jóvenes Escribiendo el Futuro a 306,650 estudiantes, la Pensión para Adultos Mayores atendió a 8,298,329 beneficiarios y la Pensión para el bienestar de personas con discapacidad a 1,012,227, mientras que el Programa de Becas Elisa Acuña atendió a 570,719 estudiantes y Jóvenes Construyendo el Futuro cubrió a 444,585 beneficiarios.

Tomando en conjunto la cobertura de estos programas, dado que cada uno de ellos se centra en grupos poblacionales distintos se dificulta la posibilidad de que a nivel individual los beneficiarios puedan recibir apoyos por más de uno de estos programas, por lo que al ser

reducida la duplicidad estos programas de transferencias llegan a atender a un total aproximado de 21,069,649 mexicanos, esto es, que llegan a cubrir a alrededor del 16.72% de la población total del país.

Lo que se destaca de estos programas es que en su mayoría continúan siendo programas focalizados dirigidos específicamente a algunos grupos sociales y en algunos especificándose que los beneficiarios deben de estar en situación de pobreza. No obstante, se destaca una universalidad parcial en algunos de ellos a nivel interno como es el caso de las becas para la educación media superior y la pensión para adultos mayores, en los cuales no se pide que los beneficiarios comprueben que se encuentran en situación de pobreza o que pertenecen a comunidades marginadas o indígenas, solo que cumplan con la característica general.

Específicamente en dichos dos programas es que se puede visualizar un avance hacia políticas basadas en el reconocimiento de derechos, con programas de carácter universal que ya no condicionan la entrega únicamente a personas en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, en su conjunto la política social actual continúa conservando la visión de dirigir prioritaria atención a la población en condiciones de vulnerabilidad, por lo que aún faltan esfuerzos para alcanzar una política social basada en el reconocimiento de derechos.

Respecto a las acciones orientadas al combate a la desigualdad en la distribución del ingreso, en el país ha sido poco el esfuerzo por parte de la política social para solucionar esta problemática, las acciones en dicho ámbito ha devenido más bien desde el ámbito de la política fiscal al instrumentar sistemas fiscales progresivos, sin embargo, debido a la complejidad del fenómeno no se han visualizado significativas mejoras en la inequitativa distribución del ingreso en el país.

3.2 Evolución de la pobreza y desigualdad en México

A raíz de la anterior discusión respecto a la política social implementada en México de combate a la pobreza resulta pertinente analizar la evolución que han tendido la pobreza en el país, visualizando los impactos de la política social en este ámbito. Para visualizar de una manera más amplia la evolución de la pobreza en México tomaremos datos de la serie histórica de mayor amplitud elaborada por Székely (2005), así como también información del CONEVAL con datos disponibles desde 1992.

Hasta antes de 2008 el CONEVAL, la institución encargada de la medición de la pobreza en México, basaba sus mediciones en un criterio unidimensional tomando en consideración como único referente de la pobreza los ingresos, criterio que se corresponde con el utilizado por Székely (2005), por lo que en un primer análisis tomaremos en consideración la evolución de la pobreza por ingresos de 1950 a 2016, conjuntando las series de Székely (2005) y del CONEVAL.

Cuadro 6. Definiciones conceptuales de mediciones de pobreza de Székely y CONEVAL

| | Székely (2005) | CONEVAL |
|------------------------|---|---|
| Pobreza Alimentaria | Población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente para adquirir una alimentación mínimamente aceptable. | Insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes. |
| Pobreza de Capacidades | Población que supera la línea de pobreza alimentaria pero cuenta con un ingreso insuficiente como para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar. | |
| Pobreza de Patrimonio | Población que supera la línea de pobreza por capacidades pero cuenta con un ingreso insuficiente como para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte, para cada uno de los miembros del hogar. | Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios. |

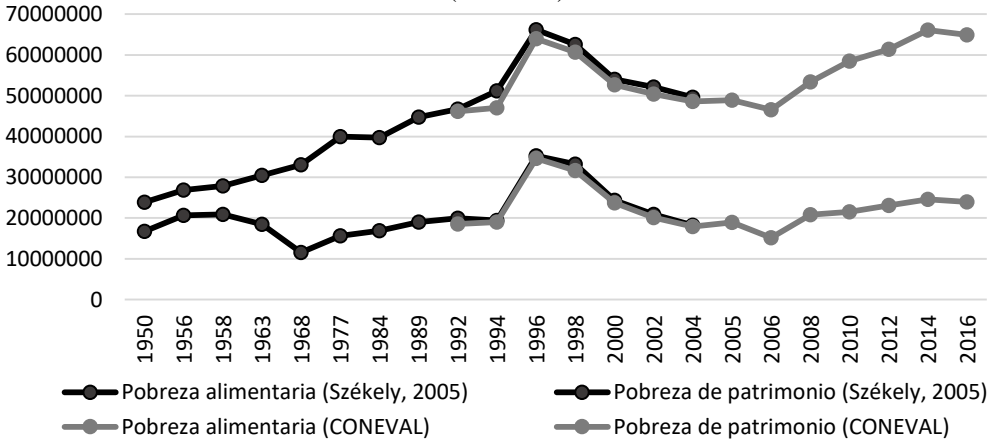
Fuente: Székely (2005: 12) y CONEVAL.

Sin embargo, se advierte la no comparabilidad entre las series utilizadas asociada a la metodología manejada en las respectivas estimaciones junto con los conceptos utilizados para cada una de sus mediciones. Por un lado Székely (2005) basa sus mediciones en tres tipos de pobreza la pobreza alimentaria, la pobreza de capacidades y la pobreza de patrimonio, por su parte el CONEVAL en esta serie estima la pobreza alimentaria y la pobreza de patrimonio, sin embargo, no hay una exacta correspondencia entre sus definiciones conceptuales, como se muestra en el Cuadro 6 Székely (2005) basa sus definiciones a nivel per cápita mientras que el CONEVAL lo hace a nivel hogar.

Para efectos únicamente ilustrativos y de comparabilidad asociaremos las estimaciones de la pobreza alimentaria y de patrimonio de Székely (2005) con las del CONEVAL debido a la cercanía conceptual. Asimismo consideraremos a la pobreza alimentaria como pobreza extrema y a la pobreza de patrimonio como pobreza.

De acuerdo a lo observado en la serie histórica se tiene que en términos absolutos, teniendo en cuenta el número de personas, la tendencia de la población en situación de pobreza es creciente de 1950 y hasta 2016, aunque se identifican periodos de elevados incrementos en los niveles de pobreza a partir de 1994 seguido por un periodo de descenso de 1996 y hasta 2006, sin embargo, a partir de dicho año se vuelve a incrementar el número de personas en situación de pobreza de patrimonio.

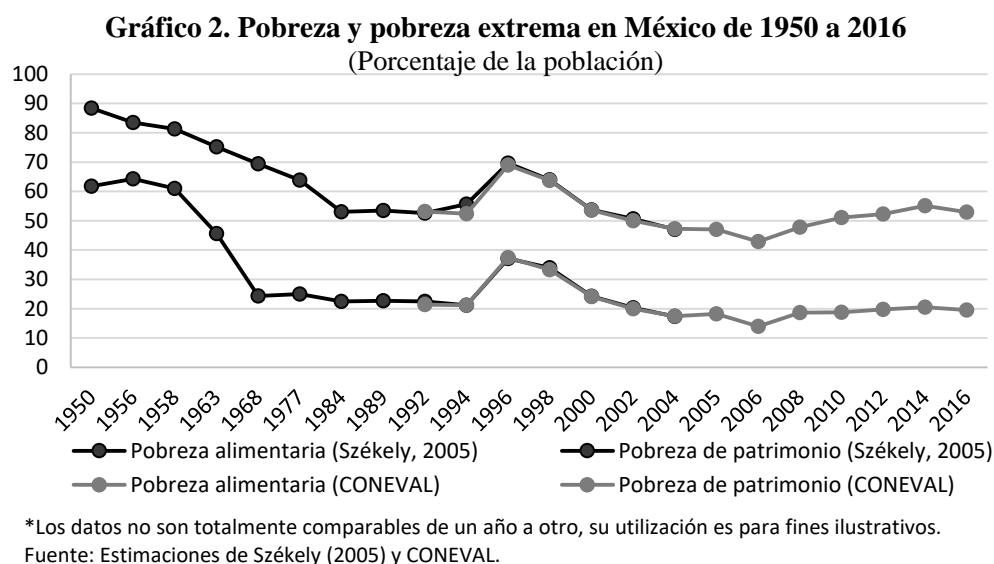
Gráfico 1. Pobreza y pobreza extrema en México de 1950 a 2016
(Personas)



*Los datos no son totalmente comparables de un año a otro, su utilización es para fines ilustrativos.
Fuente: Estimaciones de Székely (2005) y CONEVAL.

Con respecto a la pobreza extrema, en valores absolutos lo que se observa es más bien un comportamiento relativamente estable a lo largo de toda la serie histórica, con algunos lapsos de aumentos desde 1968 que alcanza un máximo en 1996, así como también por periodos de descenso de 1956 a 1968 y de 1996 y hasta 2006. Aunque se corresponde en cierta medida el comportamiento de la pobreza extrema con la pobreza, se observa a lo largo de la serie una ampliación de la brecha entre ambas. En la década de los cincuenta el número de personas en situación de pobreza alimentaria era muy similar a la de patrimonio, sin embargo, con el paso de los años la pobreza extrema no llega a ser tan grande como la de patrimonio.

La situación es muy distinta cuando se analiza la evolución de las personas en situación de pobreza en relación a la población total, véase Gráfico 2. Desagregando las cifras históricas, de 1950 y hasta 1984 se observa una marcada tendencia decreciente en el porcentaje de la población en situación de pobreza, a pesar de que, como se analizó anteriormente, en estos años las acciones por parte de la política social orientadas específicamente al combate a la pobreza eran reducidas pues la atención estaba más centrada en la creación de instituciones.



Durante este periodo también se observaron importantes reducciones en la pobreza extrema teniendo pronunciadas caídas de 1958 a 1963 y a 1968. El comportamiento de la pobreza en estos años puede tener una mayor correspondencia con el ambiente de crecimiento económico de estos años más que con las acciones de política social.

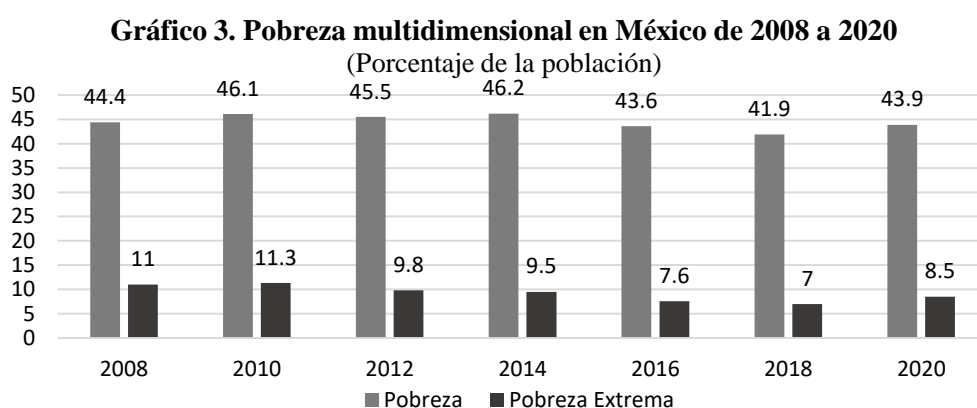
De 1984 a 1994 se observa un estancamiento del porcentaje de personas tanto en situación de pobreza como de pobreza extrema. Es durante estas fechas que entra en vigor PRONASOL, cuyo objetivo era el combate a la pobreza mediante distintos frentes, el cual operaba junto con otros programas complementarios, sin embargo, no se visualizaron efectivas reducciones en los niveles de pobreza, y a raíz de la crisis de 1995 el porcentaje de población en situación de pobreza aumenta considerablemente, teniéndose un registro sin precedentes en el deterioro de los niveles de bienestar de la población (Székely, 2005).

Posterior a la crisis de 1995 nuevamente se observan tendencias decrecientes en la pobreza y en la pobreza extrema, es durante estos años que se da la introducción de Progresa, pero

debido a su inicial introducción y a que, principalmente, la construcción de este programa es de resultados a largo plazo, estas reducciones no pueden atribuirse de manera apresurada a la implementación de Progresá y sus causas más bien podrían asociarse a la recuperación económica de estos años posteriores a la crisis (Cortés, et al., 2003). A partir de 2004 nuevamente se observa un estancamiento en los niveles de pobreza y pobreza extrema, incluso con elevaciones a partir de 2008, a raíz de la crisis, y que perdura hasta 2016.

A simple vista se observa un reducido éxito de la política social y de los programas implementados en reducir la pobreza por ingresos, no obstante, este poco efecto por parte de las acciones en política social no pueden atribuirse totalmente a su propio desempeño, pues también juegan un papel importante el crecimiento económico, que se ha estancado en las últimas décadas, y la perpetuación de la desigualdad, de manera que los programas sociales han tenido relevancia en contener el aumento de las cifras de pobreza (Cortés, 2014).

A partir de 2008 se introduce en el país una medición multidimensional de la pobreza, con la cual se analiza el espectro en base a otras dimensiones, referidas a carencias sociales, y no únicamente el componente de los ingresos (CONEVAL, 2019). La evolución de la pobreza multidimensional de 2008, año desde el que se tiene registro, a 2020 nos refleja no tan significativos avances en cuanto a la reducción de la pobreza en México, y a pesar de que se tenía una tendencia a la baja desde 2014 ésta se vio interrumpida en 2020 por los efectos económicos derivados de la pandemia por el SARS-CoV-2.



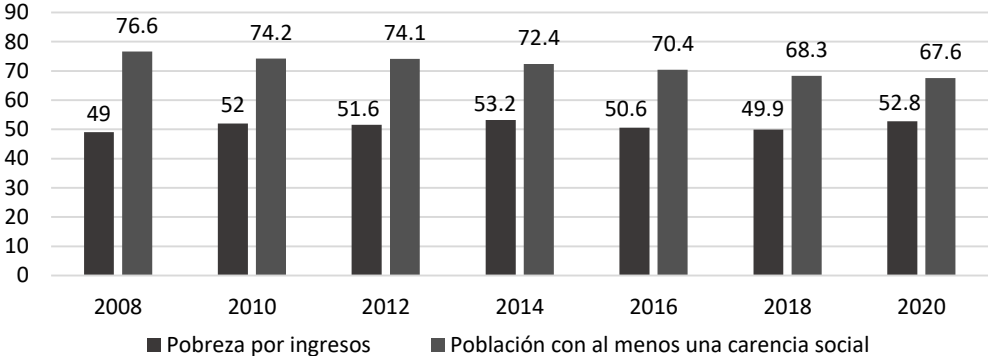
*Cifras no comparables para los años 2018 y 2020 debido a actualizaciones realizadas en algunos indicadores por el CONEVAL.

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

Al descomponer la pobreza en sus dos grandes dimensiones el referido al bienestar económico y el referido a las carencias sociales, véase Gráfico 4, se observa que el porcentaje

de la población que cuenta con al menos una carencia social ha disminuido gradualmente con el paso de los años, a una tasa promedio a lo largo de estos años de -2.1% anual. Por otra parte, es la dimensión de los ingresos la que se mantiene sin grandes cambios, siendo por ende éste el componente de la pobreza que mantiene cierta resistencia a la baja, teniendo una tasa promedio a lo largo del periodo de 1.3% anual, reflejando que a partir de los esfuerzos realizados ha sido más complicado reducir este componente que el de las carencias sociales.

Gráfico 4. Pobreza multidimensional por componente en México de 2008 a 2020
(Porcentaje de la población)



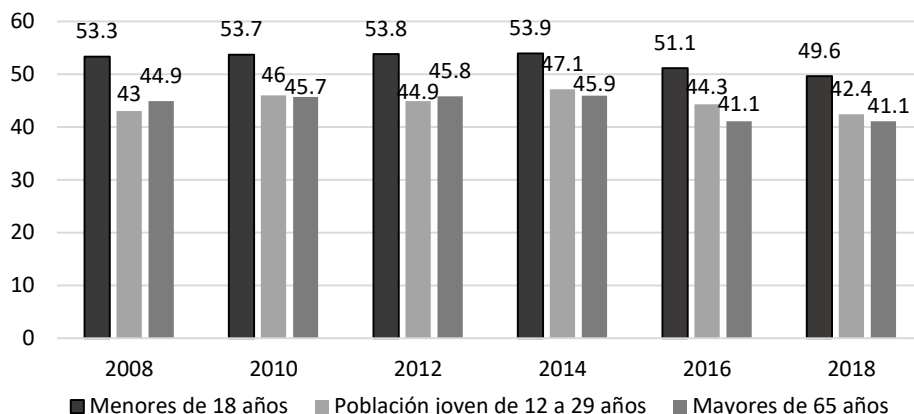
*Cifras no comparables para los años 2018 y 2020 debido a actualizaciones realizadas en algunos indicadores por el CONEVAL.

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

Este análisis desagregado refleja de una manera más clara que es la dimensión de los ingresos en la que no se ha logrado un considerable impacto en cuanto a lograr disminuir los niveles de pobreza, siendo así ésta la dirección en la que se orienta el ICU para combatir la pobreza, y que para el caso de México, en base a este análisis, parece tener sustento, por lo que, posteriormente, se hará un análisis respecto al impacto que efectivamente pudiera tener esta política en el país en dicho componente.

Asimismo, y para efectos de análisis posteriores, se hace una desagregación de la pobreza por grupos de edad para el periodo de 2008 a 2018 con información brindada por el CONEVAL. En el Gráfico 5 se muestra que a lo largo de diez años en el segmento de la población en el que se registran los mayores niveles de pobreza es en la población menor de 18 años, cuyas cifras son del 50% de la población hacia arriba. Habiendo un menor porcentaje de la población en situación de pobreza en la población joven, y también en la población mayor de 65 años, aunque ésta última pasando a ser menor que el de los otros dos grupos de comparación a partir de 2014.

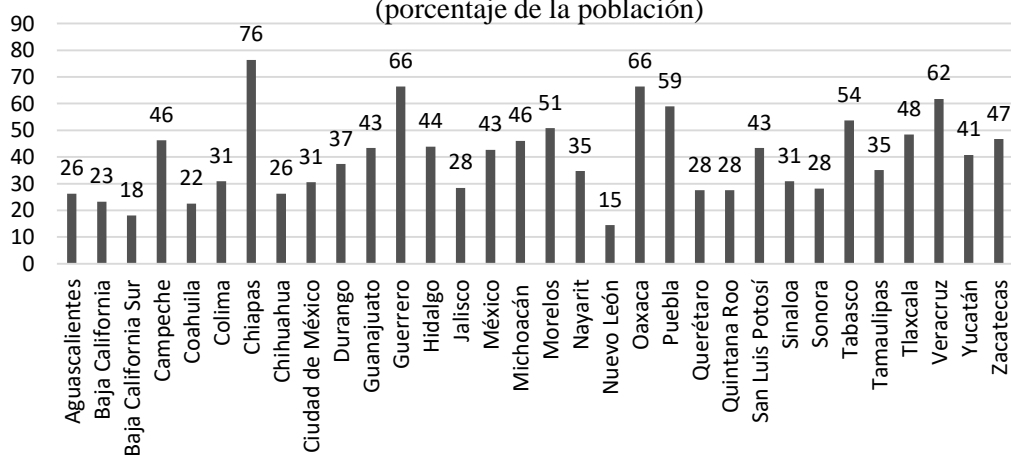
Gráfico 5. Pobreza por grupos de edad en México de 2008 a 2018
(Porcentaje de la población)



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

De igual manera, para posteriores comparaciones analizaremos brevemente la desagregación de las cifras de pobreza a nivel entidad federativa para el año 2018, correspondiente al periodo de análisis de la presente investigación. El porcentaje de población en situación de pobreza por entidad federativa, véase Gráfico 6, muestra que las entidades con las cifras más elevadas son Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Tabasco y Veracruz, superando su porcentaje de población en situación de pobreza más del 50%, todas ellas entidades del sur de país. Mientras que por otro lado las entidades que registran un porcentaje de su población en pobreza por debajo del 20% únicamente son Baja California Sur y Nuevo León.

Gráfico 6. Pobreza en México por entidad federativa 2018
(porcentaje de la población)

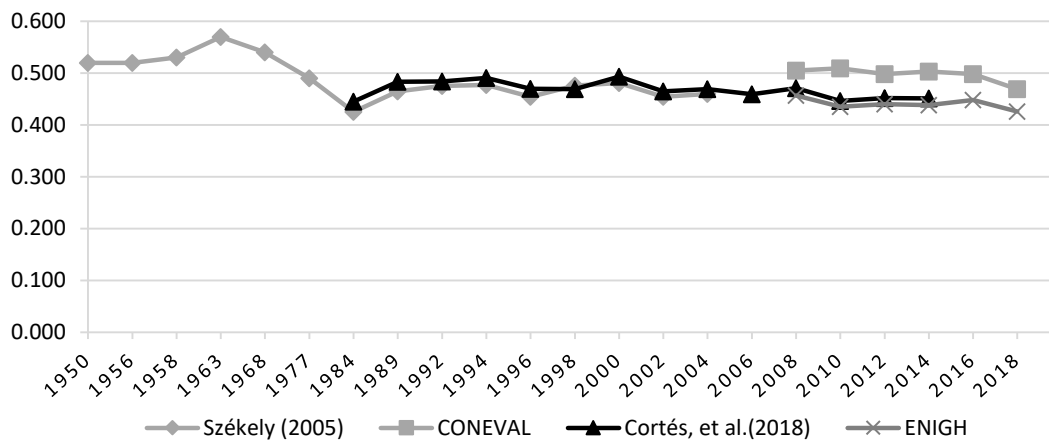


Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

En cuanto a las cifras de desigualdad en la distribución del ingreso, se analiza el coeficiente de Gini, sin embargo, debido a que no hay una consensuada perspectiva respecto a la

apropiada fuente de información para la medición de este indicador, se tomaron en consideración cuatro diferentes estimaciones con el fin de ilustrar a grandes rasgos el comportamiento de la desigualdad en el país, sobre la advertencia de que estas series no son comparables entre sí. Las cifras a observar son las de Székely (2005), Cortés, Huffman y Yaschine (2018), CONEVAL, e INEGI.

Gráfico 7. Coeficiente de GINI en México de 1950 a 2018



*Los datos no son totalmente comparables de un año a otro.

Fuente: Estimaciones de Székely (2005), Cortés, Huffman y Yaschine (2018), INEGI y CONEVAL.

Se observa que las únicas marcadas reducciones en el coeficiente se presentan de 1963 a 1984 las cuales se atribuyen a la suscitada expansión de las clases medias (Székely, 2005). Es en 1984 que se observa el punto más bajo en el coeficiente de Gini a nivel histórico, sin embargo, nuevamente la desigualdad vuelve a aumentar. Estas estimaciones realizadas llegan a no distar mucho unas de otras, a excepción de las estimaciones de CONEVAL de 2008 a 2018, pudiéndose observar que a grandes rasgos el coeficiente de Gini se ha mantenido estable en los últimos treinta años rondando entre 0.445 y 0.493 a lo largo de este periodo.

Como se observa la desigualdad ha mantenido una resistencia a la baja y continua hoy día situándose en elevados niveles, e incluso se ha hecho mención de que las cifras reportadas pueden estar subestimadas, Ochoa (2019) destaca que distintas investigaciones han demostrado que mediante ajustes en los datos tomados en consideración, los niveles de desigualdad llegan a ser incluso mayores a los indicados por el CONEVAL, por lo que el trabajo que queda por hacer en materia de desigualdad aún es amplio.

3.3 Datos y metodología

Como se ha remarcado con anterioridad, el objetivo central de la presente investigación es analizar la manera en que la adopción del ICU en México contribuiría a reducir los niveles de pobreza y desigualdad en el país, para ello se realizará la construcción de cuatro escenarios hipotéticos que consideran la introducción del ICU en el país con distintos montos de transferencias monetarias otorgadas a los individuos, llevando a cabo, a partir de ello, un análisis de sensibilidad sobre los cambios registrados en los niveles de pobreza y desigualdad del país en cada uno de los respectivos escenarios.

La principal fuente de información para llevar a cabo el análisis de sensibilidad es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018 (ENIGH 2018), a pesar de que la información de la ENIGH 2020 se encuentra ya disponible y nos brinda información más reciente respecto al comportamiento del ingreso y gasto de los hogares, se descartará su utilización pues el levantamiento de los datos ha sido llevado a cabo en una situación no habitual incorporando los efectos económicos derivados de la pandemia por Covid-19, teniendo así las cifras reportadas el sesgo por esta situación atípica.

De tal forma lo que se busca mediante la utilización de la ENIGH 2018 es evaluar los resultados ante un escenario con mayor estabilidad que el brindado por la ENIGH 2020, siendo así la ventaja de utilizar esta fuente el hecho de que la información brindada refleja el comportamiento habitual del destino y gasto de los ingresos de las familias, sin ninguna influencia externa, sin embargo, a cambio de poder llevar a cabo el análisis con datos más estables se toma en cuenta información no tan reciente, siendo ésta la mayor desventaja de utilizar la ENIGH 2018.

Para llevar a cabo el análisis se realizará la construcción de cuatro escenarios generales de evaluación tomando en consideración para cada uno de ellos distintos montos de la transferencia otorgada por el ICU. La recomendación propuesta por Gutiérrez (2018) es que para que el ICU se oriente realmente al cumplimiento de sus objetivos (reducir la pobreza y desigualdad) es necesario que el monto otorgado alcance al menos a cubrir el valor de la canasta alimentaria, en base a ello se plantean los siguientes escenarios:

- Escenario 1: Se otorga una transferencia igual a la Línea de Bienestar Urbana a toda la población mexicana sin distinguir edad, contexto geográfico y nivel de ingresos.
- Escenario 2: Se otorga una transferencia distinguiendo entre población rural y urbana, a la población urbana se le otorga una transferencia igual a la Línea de Bienestar Urbana y a la población rural un monto igual a la Línea de Bienestar Rural, sin distinguir edad y nivel de ingresos.
- Escenario 3: Se otorga una transferencia igual a la Línea de Bienestar Mínimo Urbana a toda la población mexicana sin distinguir edad, contexto geográfico y nivel de ingresos.
- Escenario 4: Se otorga una transferencia distinguiendo entre población rural y urbana, a la población urbana se le otorga una transferencia igual a la Línea de Bienestar Mínimo Urbana y a la población rural un monto igual a la Línea de Bienestar Mínimo Rural, sin distinguir edad y nivel de ingresos.

El ICU en sí mismo ya implica un importante esfuerzo fiscal debido a su amplitud y cobertura por lo que, la construcción de los escenarios 2 y 4 se sustenta sobre el hecho de que por restricciones de presupuesto se podrían hacer diferenciaciones entre la población rural y urbana en función de lo que, se calcula, necesita cada población.

Adicionalmente, dentro de cada uno de los cuatro escenarios planteados se han formulado tres sub-escenarios cuyo objetivo es analizar los impactos obtenidos ante una introducción gradual del ICU:

- a): Se considera, primeramente, la entrega a mayores de 65 años y a menores de 18 años.
- b): Se considera, inicialmente, la entrega a los municipios con mayor porcentaje de su población por debajo de la línea de pobreza por ingresos.
- c): Se otorga a toda la población eliminando el resto de transferencias monetarias realizadas por el Estado.

El sub-escenario a) contempla otorgar, primeramente, el ICU a la población mayor de 65 años y a la población menor de 18 años, al ser éstos segmentos de la población en los que las personas en su mayoría no laboran pueden no contar con los ingresos suficientes para la satisfacción de sus necesidades, y como se observó en gráficas anteriores es en la población

menor de 18 años donde se presentan mayores niveles de pobreza respecto a otros grupos poblacionales, es por ello que se toma en consideración otorgar la transferencia, primeramente, a esta población.

Basándonos en las cifras de la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2015) el porcentaje de población adulta mayor, de 65 años y más, es de 7.2% de la población total, y de la población de 0 a 19 años de 36.5% de la población total. Si nos basamos en el supuesto de que se conserve esta estructura poblacional para 2018, de acuerdo con las estimaciones del INEGI para el cuarto trimestre de 2018 la población total en el país era de 123,975,965 personas, de manera que este escenario, como posible primera etapa de implementación del ICU, cubriría a cerca del 43% de la población total, un aproximado de 54 millones de personas.

El sub-escenario b) tiene por objetivo evaluar el impacto de una introducción gradual del ICU basada en los niveles de pobreza por área geográfica. A lo largo de la presente investigación hemos considerado al ICU como un una política enfocada en el combate a la pobreza, siendo este el objetivo central del ICU resulta pertinente evaluar una introducción gradual atendiendo, primeramente, a los municipios con mayores niveles de pobreza, basando el criterio de selección en los niveles de pobreza de los municipios, ello sin el riesgo de caer por completo en la característica de ser una política focalizada a nivel individual.

Asimismo, siendo la dimensión de bienestar económico de la pobreza en la que tiene una atención directa el ICU, se ha decidido seleccionar a los municipios que tienen mayores porcentajes de su población por debajo de línea de pobreza por ingresos, en lugar de utilizar otros indicadores que de igual forma nos ofrecen información a nivel municipal como lo es el Índice de Rezago Social y el IDH. Para ello se utilizaron las cifras estimadas por el CONEVAL de la Pobreza Municipal 2015, a pesar de contar con cifras más recientes, referentes a 2020, se utiliza esta fuente de información para evitar incluir el efecto atípico de la pandemia por Covid-19, por lo que para realizar el análisis en base a un escenario con estabilidad se ha decidido utilizar las cifras de 2015, basándonos en el supuesto de que la distribución de la pobreza a nivel municipal se mantuvo similar hasta 2018.

De igual manera, con el objetivo de realizar una oportuna comparación con el sub-escenario a) respecto a la cobertura, se ha considerado abarcar a los municipios con 42% o más de su población por debajo de la línea de pobreza, basándonos en las cifras de la pobreza municipal

de 2015 este escenario llegaría a atender a 1999 municipios, abarcando a 54,498,865 personas, esto es al 43.07% de la población total del país para 2018.

El sub-escenario c) considera otorgar la transferencia referida en cada uno de los escenarios pero quitando el resto de transferencias monetarias dirigidas a los individuos siempre que éstas sean menores al monto otorgado por el ICU⁴. De tal manera se eliminan todos los programas para 2018, enlistados en el Cuadro 4, a excepción de las Becas de Apoyo a Posgrado y Apoyo a la Calidad del CONACyT, debido a la magnitud e impacto de sus apoyos, y ProAgro productivo, ya que aunque es una transferencia está dirigida al ámbito productivo. Este escenario está más orientado a evaluar el impacto en los niveles de pobreza si el ICU sustituyera al resto de transferencias realizadas por el Estado, aunque también tiene relación con cuestiones fiscales y de presupuesto.

Cuadro 7. Planteamiento de escenarios y sub-escenarios a analizar

Escenario 1. LBU a toda la población.

Escenario 2. LBU a población urbana y LBR a población rural.

Escenario 3. LBMU a toda la población.

Escenario 4. LBMU a población urbana y LBMR a población rural.

Sub-escenarios para cada uno de los escenarios:

a) Solo menores de 18, y mayores de 65 años.

Suponiendo que se conservara para 2018 la estructura poblacional de la Encuesta Intercensal 2015, se atendería a cerca del 43% de la población total, aproximadamente 54 millones de personas.

b) Solo en municipios con más de 42% de población debajo de la línea de pobreza.

Utilizando los datos de Pobreza Municipal 2015, se atendería a los municipios con 42% o más de su población por debajo de la línea de pobreza, cubriendo a alrededor de 43% de la población total, 54.5 millones de personas.

c) Se eliminan otras transferencias monetarias inferiores.

Se eliminan los ingresos percibidos por programas de transferencias monetarias cuyos montos son menores al ICU, dejando de lado becas del CONACyT y apoyos productivos.

Fuente: Elaboración propia.

⁴ Se eliminan únicamente las transferencias inferiores porque la intención es que el ICU pueda reemplazar a estas transferencias y cubrir, de alguna manera, el objetivo al que van dirigidos dichos apoyos. No obstante se dejan las transferencias cuyos montos son superiores pues, por un lado, de sustituirse por el ICU los beneficiarios de estos apoyos verían reducidos sus ingresos, y por otro lado, las transferencias gubernamentales que son más generosas suelen regularmente dirigirse a ámbitos productivos, por lo que el ICU no lograría sustituir de manera efectiva el ámbito al que van dirigidos estos apoyos, por dicho motivo no se eliminan y las personas reciben adicionalmente lo correspondiente al ICU.

A partir de los escenarios construidos se llevará a cabo la realización de un análisis de sensibilidad, las razones que inducen a utilizar este análisis son que tiene la capacidad de mostrar con claridad lo que sucedería en nuestras variables de observación, los niveles de pobreza y desigualdad del país, ante distintos cambios en los niveles de ingreso de los hogares derivado de las transferencias realizadas por el ICU en cada uno de los escenarios, de manera que también permite identificar la importancia de utilizar el ICU como medida de combate a la pobreza mediante la observación de su impacto en el componente económico.

De tal manera, para cada uno de los respectivos escenarios hipotéticos se evaluará mediante la ENIGH 2018 los impactos generados en los niveles de la pobreza multidimensional, en general, así como también en la pobreza moderada y en la pobreza extrema, permitiendo observar el impacto generado en estos tipos de pobreza dado un aumento en los ingresos de los hogares, así como también la realización de una comparación entre los escenarios.

Asimismo, se analizará el impacto generado en la pobreza por ingresos y pobreza extrema por ingresos, es decir, en la población con ingresos inferiores a la Línea de Pobreza por Ingresos y la línea extrema, pues como se observó con anterioridad es el componente de la pobreza multidimensional que mayor resistencia a la baja ha presentado, pretendiendo así analizar el impacto que tendría en esta dimensión el ICU en cada uno de los respectivos escenarios. Y adicionalmente, únicamente para el caso de los escenarios generales se evaluarán los cambios en la población vulnerable por carencias, y vulnerable por ingresos.

Finalmente, centrandolo ahora el análisis en los niveles de desigualdad, se evaluará el impacto en los valores del Coeficiente de Gini respecto al ingreso corriente total trimestral en cada uno de los respectivos escenarios, permitiendo observar las reducciones que se llegarían a tener en los niveles de desigualdad del ingreso en el país, y por ende la importancia del ICU en este ámbito pues desde el enfoque de la política social del país los esfuerzos no ha sido muchos en este ámbito.

Es de importancia aclarar que el análisis aquí efectuado es un análisis estático, por lo que se evaluarán los indicadores antes mencionados tomando en consideración únicamente las variaciones observadas a raíz de los ajustes realizados en cada escenario, sin incorporar los cambios que se pudiesen ocasionar en el comportamiento de la población con la existencia de un ICU, por lo que este aspecto se asume constante.

Capítulo 4. El impacto de la implementación del Ingreso Ciudadano Universal en México

4.1 Análisis de sensibilidad: impacto en los niveles de pobreza y desigualdad.

El análisis de sensibilidad pretende evaluar el impacto en los niveles de pobreza y desigualdad de introducir en México un Ingreso Ciudadano Universal, para ello, como se detalló en el Capítulo 3, se utilizarán cuatro escenarios base de análisis, cada uno de ellos con tres sub-escenarios, asignando distintos montos de la transferencia monetaria otorgada por el ICU, y evaluando para cada uno de ellos la pobreza, pobreza moderada, pobreza extrema, pobreza por ingresos, pobreza extrema por ingresos e índice de Gini.

Para llevar a cabo el análisis se tomarán en consideración las Líneas de Bienestar Rural y Urbana para diciembre de 2017 publicadas por el CONEVAL, véase Cuadro 8, si bien nuestro análisis se desarrolla en 2018 nos basamos en el supuesto de que cada año se llegase a actualizar el monto de la transferencia conforme a los últimos datos del año previo, y a pesar de que las líneas de bienestar se actualizan mensualmente se decidió utilizar la del año previo ya que para la construcción de una política como el ICU sería considerablemente difícil actualizar mensualmente los montos que se otorgan.

Cuadro 8. Líneas de Bienestar a diciembre de 2017 (pesos)

| | |
|----------------------------------|----------|
| Línea de Bienestar Urbana | 2,974.80 |
| Línea de Bienestar Rural | 1,930.80 |
| Línea de Bienestar Mínimo Urbana | 1,491.59 |
| Línea de Bienestar Mínimo Rural | 1,066.58 |

Fuente: CONEVAL

4.1.1 Consideraciones metodológicas

Para llevar a cabo el análisis, las mediciones de pobreza se basaron en la metodología del *Programa para la Medición de la Pobreza 2018* brindado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) junto con las bases de datos del *Modelo Estadístico 2018 para la continuidad del MC5-ENIGH* brindadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Para realizar el cálculo de la pobreza el CONEVAL estructura su medición en tres generales segmentos: Indicadores de Privación Social, Pobreza por Ingresos y Pobreza. Dentro del

primer segmento se realizan los cálculos de: Indicador de carencia por rezago educativo, Indicador de carencia por acceso a los servicios de Salud, Indicador de carencia por acceso a la seguridad social, Indicador de carencia por calidad y espacios en la vivienda, Indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, e Indicador de carencia por acceso a la alimentación.

Para el cálculo de la Pobreza por Ingresos la metodología que sigue el CONEVAL es calcular el *ingreso monetario* deflactado a pesos de agosto del 2018, el *ingreso no monetario* deflactado a pesos de agosto del 2018, a partir de ambos componentes construye el *Ingreso Corriente Total*, y finalmente se calcula el *Indicador de Pobreza por Ingresos* en base a las Líneas de Pobreza Extrema por Ingresos y Línea de Pobreza por Ingresos para el mes de agosto de 2018 (CONEVAL, 2019).

Finalmente para el cálculo de la Pobreza dado que se basa en un criterio multidimensional se toman en consideración los cálculos previos de los Indicadores de Privación Social y el de la Pobreza por Ingresos para calcular la pobreza en términos absolutos (número de personas) y en términos relativos (porcentaje de la población total).

Pasando ahora a los cálculos propios. Puesto que nuestro análisis solo afecta el componente de los ingresos, la parte correspondiente a los Indicadores de Privación Social no se modifica. Dentro del segmento de la Pobreza por Ingresos lo correspondiente al *ingreso no monetario* no se modifica, únicamente se modifica el *ingreso monetario*.

En la construcción de la base de *ingresos* de la ENIGH se tiene asignada una clave a cada tipo de ingreso recibido, las cuales van de la clave P001 a la clave P081, en nuestro análisis para contabilizar el ingreso referente al ICU se creó una clave adicional nombrada “P082 Ingreso recibido por el ICU”, en base a ello, dentro del cálculo del *ingreso monetario* a la base de datos de los *ingresos* se le asigna para cada individuo un rubro referente al ingreso percibido por el ICU con dicha clave, según sea el caso para cada escenario, el mismo para cada uno de los meses de levantamiento de la encuesta dado que la periodicidad de la entrega se supone mensual.

Una vez construida la base de los *ingresos* se procedió a deflactar las series para obtener el *Ingreso Mensual Promedio* en los últimos seis meses para cada persona y clave de ingreso y

también el *Ingreso Corriente Monetario del Hogar*. Posteriormente, se conjuntó esta base con la del *ingreso no monetario* deflactado para la creación del *Ingreso Corriente Total*. El resto de la metodología para el cálculo de la pobreza por ingresos no se modificó aunque los cálculos ahora se encuentran basados en nuestra base creada del *Ingreso Corriente Total*.

En cuanto al cálculo del Índice de Gini los cálculos se basaron en la metodología expuesta en la *Descripción del cálculo de los principales indicadores con R, ENIGH 2018* elaborada por el INEGI (2019b). En esta metodología el INEGI, en base a la base de datos del *Modelo Estadístico 2018 para la continuidad del MC5-ENIGH*, primeramente, obtiene el *ingreso corriente trimestral por hogar*, a partir de ello se obtienen los deciles de ingreso para finalmente obtener el Gini nacional sobre los 10 deciles.

Para contemplar el ingreso referente al ICU dentro de los cálculos, puesto que el análisis se hace a nivel de hogar, primeramente, se realizó la construcción de una base de *ingreso corriente mensual*, basado en los distintos montos asignados en cada uno de los escenarios, para ello se siguió la metodología para obtener el *ingreso monetario*, sin embargo, la base obtenida no se deflactó, pues el cálculo del Índice de Gini se hace en términos corrientes, así se llegó a obtener el *Ingreso Corriente Monetario del Hogar*, en donde figura una columna referente al ingreso mensual por el ICU por hogar.

Dichos datos se conjuntaron con la base de datos del *ingreso corriente trimestral* utilizada por el cálculo del INEGI para obtener el ingreso corriente trimestral incluyendo el ingreso referido al ICU, contabilizado también trimestralmente. Una vez construido el ingreso corriente trimestral con ICU se calculan los deciles de ingreso y posteriormente el Gini nacional sobre los 10 deciles.

4.1.2 Escenario 1

El primer escenario planteado contempla entregar a toda la población un ingreso mensual igual a la Línea de Bienestar Urbana sin distinguir entre edad, contexto geográfico y nivel de ingresos. Para estos cálculos se siguió la metodología anteriormente descrita, asignando a cada uno de los individuos un ingreso recibido por el ICU de un monto igual a la Línea de Bienestar Urbana para diciembre de 2017, \$2,974.8 pesos mensuales.

De acuerdo con los resultados obtenidos de la simulación realizada, se encontró que este escenario reduce considerablemente diversos indicadores de la pobreza en el país.

- **Pobreza multidimensional:** se reduce de 52.4 millones de personas a 16,697 personas, es decir, pasa de 41.91% a 0.013% de la población total.
- **Pobreza moderada:** se reduce de 43.1 millones de personas a 16.697 personas, esto es, pasa de representar el 34.47% de la población total a representar el 0.013%.
- **Pobreza extrema:** se reduce en un 100% deja de haber población en situación de pobreza extrema.
- **Pobreza por ingresos:** se reduce pasando de ser de 61.1 millones de personas a llegar a ser de 17,669 personas, es decir, pasa de representar el 48.81% de la población total a representar solamente el 0.014% de la población total.
- **Pobreza extrema por ingresos:** se reduce en un 100% deja de haber población en situación de pobreza extrema por ingresos.
- **Población vulnerable por ingresos:** disminuye hasta ser de 972 personas, 0.001% de la población total.
- **Población vulnerable por carencias:** aumenta considerablemente hasta ser de 89.1 millones de personas, esto es, 71.22% de la población total.
- **Índice de Gini:** este indicador de desigualdad se reduce considerablemente pasando de ser de 0.426 hasta llegar a ser de 0.314.

Cuadro 9. Comparación de resultados del Escenario 1

LBU a toda la población.

| | CONEVAL 2018 | | Escenario 1 | |
|-------------------------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| | Valores absolutos | Porcentaje | Valores absolutos | Porcentaje |
| Pobreza | 52,425,887 | 41.91 | 16,697 | 0.013 |
| Pobreza moderada | 43,115,734 | 34.47 | 16,697 | 0.013 |
| Pobreza extrema | 9,310,153 | 7.44 | 0 | 0.000 |
| Pobreza ext. por ingresos | 21,027,157 | 16.81 | 0 | 0.000 |
| Pobreza por ingresos | 61,053,892 | 48.81 | 17,669 | 0.014 |
| Población vulnerable por ing. | 8,628,005 | 6.90 | 972 | 0.001 |
| Población vulnerable por car. | 36,676,375 | 29.32 | 89,085,565 | 71.22 |
| Índice de GINI | 0.426 | | 0.314 | |

Fuente: CONEVAL y elaboración propia.

Resulta pertinente resaltar que este escenario es el más generoso de todos los planteados pues no tiene ninguna restricción ni realiza distinción alguna entre la población rural y urbana, por lo que tiende a favorecer a la población rural pues se les otorga un monto superior a la cobertura de su canasta alimentaria y no alimentaria, mientras que a la población urbana se les otorga lo exacto para la cobertura de dichas canastas.

Es a raíz de esta construcción del escenario que se observa una significativa reducción de la población en situación de pobreza y una desaparición de la pobreza extrema, pues al otorgar a las personas un monto que se alinea con las líneas de pobreza en la medición de la pobreza dentro del componente de los ingresos, se tiene por ello una casi desaparición de la pobreza y, como se observa en el Cuadro 9, la pobreza por ingresos se reduce casi tanto como la pobreza multidimensional.

Debido a la reducción de la población por debajo de la línea de pobreza es que se redujo de manera importante la población en vulnerabilidad por ingresos, y por el contrario se da un aumento de la población que se encuentra por arriba de la línea de pobreza pero que tiene al menos una carencia, aunque el número de personas con al menos una carencia no tuvo cambio alguno debido al fortalecimiento de los ingresos se modificó la estructura de la pobreza en el país, las personas que dejaron de estar en pobreza pasaron a ser vulnerables por carencias por presentar al menos una carencia social, componente que no atiende el ICU.

Además de su impacto en la pobreza en base a este escenario también se tienen significativas reducciones en la desigualdad, reflejado en la caída en el coeficiente de Gini, lo que implica un avance dentro de la política social pues a pesar de otorgar un ingreso a todos los individuos se tiende a mejorar más la condición de las personas de bajos recursos, aligerando la brecha existente entre deciles.

4.1.3 Escenario 1.a

El primer sub-escenario del escenario 1 contempla entregar un ingreso mensual igual a la Línea de Bienestar Urbana únicamente a la población menor de 18 años y mayor de 65 años, con el objetivo de observar el impacto de una introducción gradual del ICU basada en los segmentos poblacionales vulnerables. Para estos cálculos se siguió la metodología anteriormente descrita, sin embargo, para la construcción de la base del *ingreso monetario*

se distinguió a la población por su edad, asignando únicamente a los individuos menores de 18 años y de 65 años y más un ingreso recibido por el ICU por un monto igual a la Línea de Bienestar Urbana para diciembre de 2017, \$2,974.8 pesos mensuales.

De acuerdo con los resultados obtenidos de la simulación realizada, se encontró que este escenario reduce considerablemente diversos indicadores de la pobreza.

- **Pobreza multidimensional:** se reduce de 52.4 millones de personas a 14.4 millones de personas, es decir, pasa de 41.91% de la población total a 11.48% de la población total.
- **Pobreza moderada:** se reduce de 43.1 millones de personas a 13.6 millones de personas, esto es, pasa de representar el 34.47% de la población total a representar el 10.85%.
- **Pobreza extrema:** se reduce de 9.3 millones de personas a 795,638 personas, es decir, pasa de ser del 7.44% de la población total a ser del 0.64%.
- **Pobreza por ingresos:** se reduce pasando de ser de 61.1 millones de personas a llegar a ser de 16.2 millones de personas, es decir, pasa de representar el 48.81% de la población total a representar 12.92% de la población total.
- **Pobreza extrema por ingresos:** se reduce de 21.03 millones de personas a 1.7 millones de personas, es decir, pasa de ser del 7.44% de la población total a ser de 1.4%.
- **Índice de Gini:** este indicador de desigualdad se reduce, pasando de ser de 0.426 hasta llegar a ser de 0.364.

Cuadro 10. Comparación de resultados del Escenario 1.a

LBU únicamente a la población menor de 18 años y de 65 años y más.

| | CONEVAL 2018 | | Escenario 1.a | |
|---------------------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| | Valores absolutos | Porcentaje | Valores absolutos | Porcentaje |
| Pobreza | 52,425,887 | 41.91 | 14,365,138 | 11.48 |
| Pobreza moderada | 43,115,734 | 34.47 | 13,569,500 | 10.85 |
| Pobreza extrema | 9,310,153 | 7.44 | 795,638 | 0.64 |
| Pobreza ext. por ingresos | 21,027,157 | 16.81 | 1,746,312 | 1.40 |
| Pobreza por ingresos | 61,053,892 | 48.81 | 16,159,320 | 12.92 |
| Índice de GINI | 0.426 | | 0.364 | |

Fuente: CONEVAL y elaboración propia.

Basándonos en las cifras de la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2015) el porcentaje de población adulta mayor, de 65 años y más, es de 7.2% de la población total, y de la población de 0 a 19 años de 36.5% de la población total. Si nos basamos en el supuesto de que se conserve esta estructura poblacional para 2018, de acuerdo con las estimaciones del INEGI para el cuarto trimestre de 2018 la población total en el país era de 123,975,965 personas, de manera que este escenario, como posible primera etapa de implementación del ICU, cubriría a cerca del 43% de la población total, un aproximado de 54 millones de personas.

Tomando este escenario solamente como un referente de los impactos que podría tener la implementación del ICU por etapas se tiene que los resultados obtenidos son significativos; si bien se observa que el número de personas en situación de pobreza supera los 14 millones de personas, en términos relativos menos del 12% de la población se encontraría en situación de pobreza, esto es, menos de una tercera parte de las cifras para 2018, y los impactos llegan a ser incluso más significativos para la población en pobreza multidimensional y moderada. Y asimismo como una primera etapa se tienen importantes reducciones en la desigualdad.

4.1.4 Escenario 1.b

Este segundo sub-escenario del escenario 1 contempla entregar un ingreso mensual igual a la Línea de Bienestar Urbana únicamente a la población que reside en los municipios con 42% de su población o más en situación de pobreza, con el objetivo de observar el impacto de una introducción gradual del ICU basada en atender primeramente a los municipios más pobres.

Para estos cálculos se siguió la metodología anteriormente descrita, sin embargo, para la construcción de la base del *ingreso monetario* se distinguió, en base a las cifras de pobreza municipal 2015, a los municipios con 42% de su población o más por debajo de la línea de pobreza, asignando únicamente a los individuos residentes en estos municipios un ingreso recibido por el ICU por un monto igual a la Línea de Bienestar Urbana para diciembre de 2017, \$2,974.8 pesos mensuales.

De acuerdo con los resultados obtenidos de la simulación realizada, se encontró que este escenario reduce moderadamente algunos indicadores de la pobreza multidimensional y por ingresos.

- **Pobreza multidimensional:** se reduce de 52.4 millones de personas a 39.98 millones de personas, es decir, pasa de 41.91% de la población total a 31.96% de la población total.
- **Pobreza moderada:** se reduce de 43.1 millones de personas a 33.6 millones de personas, esto es, pasa de representar el 34.47% de la población total a representar el 26.84%.
- **Pobreza extrema:** se reduce de 9.3 millones de personas a 6.4 millones de personas, es decir, pasa de ser del 7.44% de la población total a ser del 5.12%.
- **Pobreza por ingresos:** se reduce pasando de ser de 61.1 millones de personas a llegar a ser de 47.6 millones de personas, es decir, pasa de representar el 48.81% de la población total a representar 38.06% de la población total.
- **Pobreza extrema por ingresos:** se reduce de 21.03 millones de personas a 15.5 millones de personas, es decir, pasa de ser del 16.81% de la población total a ser de 12.41%.
- **Índice de Gini:** este indicador de desigualdad se reduce, pasando de ser de 0.426 hasta llegar a ser de 0.414.

Cuadro 11. Comparación de resultados del Escenario 1.b

LBU en los municipios con más de 42% de su población por debajo de la línea de pobreza

| | CONEVAL 2018 | | Escenario 1.b | |
|---------------------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| | Valores absolutos | Porcentaje | Valores absolutos | Porcentaje |
| Pobreza | 52,425,887 | 41.91 | 39,981,445 | 31.96 |
| Pobreza moderada | 43,115,734 | 34.47 | 33,574,157 | 26.84 |
| Pobreza extrema | 9,310,153 | 7.44 | 6,407,288 | 5.12 |
| Pobreza ext. por ingresos | 21,027,157 | 16.81 | 15,523,451 | 12.41 |
| Pobreza por ingresos | 61,053,892 | 48.81 | 47,600,472 | 38.06 |
| Índice de GINI | 0.426 | | 0.414 | |

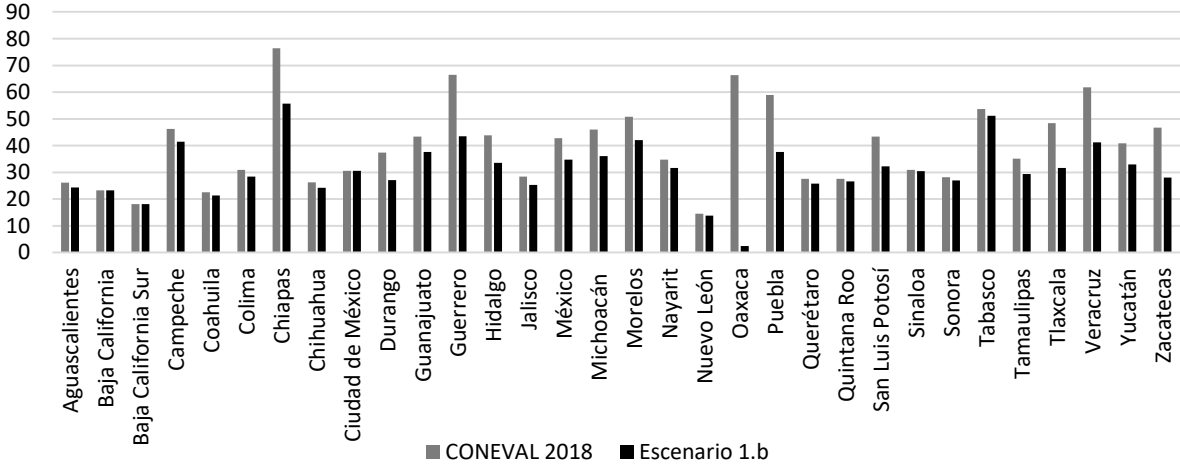
Fuente: CONEVAL y elaboración propia.

Basándonos en las cifras de la pobreza municipal de 2015 este escenario llegaría a atender a 1999 municipios, que cuentan con 42% de su población o más en situación de pobreza, abarcando a 54,498,865 personas, esto es al 43.07% de la población total del país para 2018, una cobertura muy similar a la utilizada en los sub-escenarios ‘a’ lo que nos permite realizar una comparación más acertada de los resultados.

Analizando los resultados obtenidos de la simulación, se tiene en primer lugar que a pesar de que la cobertura es muy similar al escenario anterior los resultados distan mucho unos de otros. El impacto en la pobreza y pobreza moderada es reducido, y aún más en la pobreza extrema que solo cae al 5.12%, lo mismo con la pobreza por ingresos que salta a la vista pues se esperaba que al atender a los municipios con más porcentaje de población debajo de la línea de pobreza un considerable número de personas lograra superar el umbral de la pobreza, sin embargo, de los 53 millones a quienes se abarcó, solo 13.5 millones lograron superar dicho umbral.

Una de las cuestiones que destaca es por qué a pesar de que se atendió a la población debajo de la línea de pobreza, después de otorgar el ICU la pobreza por ingresos solo se redujo ligeramente. Ello puede asociarse a que este criterio de selección tiende a tener mayor impacto en algunos estados: los que tienen más municipios y con mayores niveles de pobreza. La desagregación por entidad federativa muestra que en Oaxaca la pobreza se reduce hasta el 2.44%, y Chiapas, Guerrero, Puebla y Veracruz también tienen pronunciadas reducciones, de 55.74, 43.54, 37.59 y 41.21 puntos porcentuales, respectivamente, mientras que en el resto de estados la reducción es limitada lo que posteriormente se refleja en las cifras nacionales.

Gráfico 8. Comparación por entidad federativa de los resultados del Escenario 1.b



Fuente: CONEVAL y estimaciones propias.

Otro elemento a destacar es que a pesar de que se llega a cubrir a un significativo número de personas, similar al escenario ‘a’, el impacto en la pobreza es muy reducido, lo cual puede deberse al mismo motivo de que al seleccionar solo a algunos municipios los impactos se reflejan mayormente en algunas entidades federativas, véase Gráfico 8, habiendo entidades

con significativas reducciones y otras que tienen muy pequeñas variaciones o bien que no presentan alteración alguna en sus cifras como Baja California, Baja California Sur y Ciudad de México.

Además de su reducido impacto en la pobreza en base a este escenario también se tienen ligeras reducciones en la desigualdad, reflejado en lo poco que cae el coeficiente de Gini. A pesar de basarnos en un criterio orientado a tener primera cobertura a las personas en pobreza, la desigualdad entre los deciles de ingreso no tiene importantes reducciones, lo que sugiere que los criterios basados en focalización no logran combatir la desigualdad, teniendo un mayor impacto el abarcar a toda la población.

4.1.5 Escenario 1.c

En este tercer sub-escenario se tiene por objetivo mostrar el impacto que tendría la implementación del ICU si sustituyera el resto de transferencias monetarias inferiores al monto otorgado por éste, por lo que este escenario contempla otorgar a toda la población un ingreso mensual igual a la Línea de Bienestar Urbana para diciembre de 2017, \$2,974.8 pesos, eliminando las transferencias otorgadas por programas sociales cuyos montos son inferiores a la LBU.

Dentro de la *Descripción de la Base de datos de la ENIGH 2018* elaborada por el INEGI (INEGI, 2019a) se indica que a cada tipo de ingreso percibido por los hogares se le asigna una clave, dentro de este catálogo de ingresos se clasifica como ingresos por transferencias las claves de la P032 a la P048, de las cuales únicamente las claves P038 “Becas provenientes del gobierno”, P042 “Beneficios de PROSPERA”, P043 “Beneficios de PROCAMPO”, P044 “Beneficio del programa 65 y más”, P045 “Beneficio de otros programas de adultos mayores”, P046 “Beneficio de Tarjeta SinHambre”, P047 “Beneficio del programa de Empleo Temporal” y P048 “Beneficios de otros programas sociales”, se refieren a transferencias gubernamentales.

Para la construcción de la base de *ingreso monetario*, en este escenario se asignó de igual manera que en el escenario 1 un ingreso mensual igual a la LBU a toda la población. Para las claves de ingreso P038 y P048 se modificaron los ingresos mensuales asignándoles un valor de 0 cuando los montos otorgados fueran menores al otorgado por el ICU, esta base de

ingresos se deflactó para obtener el *Ingreso Mensual Promedio* en los últimos seis meses para cada persona y clave de ingreso, sin embargo, al momento de construir esta base no se tomaron en consideración las claves P042, P044, P045, P046 y P047, pues los montos otorgados por estos programas para dicho año son menores a la LBU. El resto de la metodología fue la misma a la descrita en el apartado metodológico.

De acuerdo con los resultados obtenidos de la simulación realizada, se encontró que este escenario reduce considerablemente diversos indicadores de la pobreza multidimensional y por ingresos.

- **Pobreza multidimensional:** se reduce de 52.4 millones de personas a 48,424 personas, es decir, pasa de 41.91% de la población total a 0.04% de la población total.
- **Pobreza moderada:** se reduce de 43.1 millones de personas a 48,424 personas, esto es, pasa de representar el 34.47% de la población total a representar el 0.04%.
- **Pobreza extrema:** se reduce en un 100% deja de haber población en situación de pobreza extrema.
- **Pobreza por ingresos:** se reduce pasando de ser de 61.1 millones de personas a llegar a ser de 50,756 personas, es decir, pasa de representar el 48.81% de la población total a representar 0.04% de la población total.
- **Pobreza extrema por ingresos:** se reduce en un 100% deja de haber población en situación de pobreza extrema por ingresos.
- **Índice de Gini:** este indicador de desigualdad se reduce considerablemente pasando de ser de 0.426 hasta llegar a ser de 0.314.

Cuadro 12. Comparación de resultados del Escenario 1.c

LBU a toda la población, eliminando las transferencias monetarias menores al ICU.

| | CONEVAL 2018 | | Escenario 1.c | |
|---------------------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| | Valores absolutos | Porcentaje | Valores absolutos | Porcentaje |
| Pobreza | 52,425,887 | 41.91 | 48,424 | 0.04 |
| Pobreza moderada | 43,115,734 | 34.47 | 48,424 | 0.04 |
| Pobreza extrema | 9,310,153 | 7.44 | 0 | 0.00 |
| Pobreza ext. por ingresos | 21,027,157 | 16.81 | 0 | 0.00 |
| Pobreza por ingresos | 61,053,892 | 48.81 | 50,756 | 0.04 |
| Índice de GINI | 0.426 | | 0.314 | |

Fuente: CONEVAL y elaboración propia.

Los resultados de este escenario son muy similares a los observados en el Escenario 1, al comparar ambos escenarios, si bien se observa que los valores absolutos de la pobreza son mayores en este escenario debido a que se eliminaron algunas transferencias; es de importancia notar que los resultados en el Escenario 1 son más significativos pues se conjuntan los ingresos recibidos por las familias por el ICU con las transferencias ya percibidas. De manera que los incrementos en las cifras en el Escenario 1.c no son propiamente producto de que la eliminación de las transferencias gubernamentales incrementa la pobreza, sino de que ahora únicamente se reciben transferencias por el ICU.

Estos resultados sugieren que por sí mismo el ICU actúa como un importante mecanismo para reducir la pobreza sin que exista alguna otra transferencia complementaria (cabe resaltar que no nos estamos refiriendo a apoyos de tipo productivo), pues al sustituir el ICU a las transferencias otorgadas por programas sociales los niveles de pobreza representan 0.04% de la población total y la pobreza extrema desaparece, esto se asocia al hecho de que se están eliminando transferencias con montos inferiores y se están sustituyendo por una transferencia mayor.

Otro resultado significativo es que si bien la pobreza aumentó ligeramente respecto al Escenario 1, el coeficiente de Gini no se modifica y continúa siendo significativamente menor al observado en 2018.

4.1.6 Escenario 2

Este segundo escenario contempla realizar una distinción entre la población rural y urbana otorgando distintos montos de la transferencia a cada grupo, a la población urbana se le otorga una transferencia igual a la Línea de Bienestar Urbana, \$2,974.8 pesos mensuales, y a la población rural un monto igual a la Línea de Bienestar Rural, \$1,930.8 pesos mensuales.

Para los cálculos de este escenario se siguió la metodología descrita en el apartado de consideraciones metodológicas, realizando una distinción, previa a la construcción de la base *ingresos*, entre la población registrada como rural y como urbana para la asignación de los montos diferenciados.

De acuerdo con los resultados obtenidos de la simulación realizada, se encontró que este escenario reduce considerablemente diversos indicadores de la pobreza.

- **Pobreza multidimensional:** se reduce de 52.4 millones de personas a 17,596 personas, es decir, pasa de 41.91% de la población total a 0.014% de la población total.
- **Pobreza moderada:** se reduce de 43.1 millones de personas a 17,596 personas, esto es, pasa de representar el 34.47% de la población total a representar el 0.014%.
- **Pobreza extrema:** se reduce en un 100% deja de haber población en situación de pobreza extrema.
- **Pobreza por ingresos:** se reduce pasando de ser de 61.1 millones de personas a llegar a ser de 18,568 personas, es decir, pasa de representar el 48.81% de la población total a representar solamente el 0.015% de la población total.
- **Pobreza extrema por ingresos:** se reduce en un 100% deja de haber población en situación de pobreza extrema por ingresos.
- **Población vulnerable por ingresos:** se reduce considerablemente la población vulnerable por ingresos llegando a 972 personas, 0.001% de la población total.
- **Población vulnerable por carencias:** aumenta significativamente hasta ser de 89.1 millones de personas, esto es, 71.22% de la población total.
- **Índice de Gini:** este indicador de desigualdad se reduce considerablemente pasando de ser de 0.426 hasta llegar a ser de 0.329.

Cuadro 13. Comparación de resultados del Escenario 2

LBU a la población urbana y LBR a la población rural.

| | CONEVAL 2018 | | Escenario 2 | |
|-------------------------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| | Valores absolutos | Porcentaje | Valores absolutos | Porcentaje |
| Pobreza | 52,425,887 | 41.91 | 17,596 | 0.014 |
| Pobreza moderada | 43,115,734 | 34.47 | 17,596 | 0.014 |
| Pobreza extrema | 9,310,153 | 7.44 | 0 | 0.000 |
| Pobreza ext. por ingresos | 21,027,157 | 16.81 | 0 | 0.000 |
| Pobreza por ingresos | 61,053,892 | 48.81 | 18,568 | 0.015 |
| Población vulnerable por ing. | 8,628,005 | 6.90 | 972 | 0.001 |
| Población vulnerable por car. | 36,676,375 | 29.32 | 89,084,666 | 71.22 |
| Índice de GINI | 0.426 | | 0.329 | |

Fuente: CONEVAL y elaboración propia.

A diferencia del anterior, este escenario tiene un carácter ligeramente más restrictivo, pues a cada grupo poblacional, rural y urbano, se le otorga lo correspondiente a cubrir sus canastas alimentaria y no alimentaria, asignando un monto más acorde a las necesidades de cada grupo sin beneficiar más a alguno, como sucede en los escenarios anteriores.

A pesar del criterio un poco más restrictivo, utilizado en este escenario, se tiene que los impactos en los niveles de pobreza continúan siendo significativos y muy similares al escenario 1, pues aunque en este escenario ya no se le otorga más de lo que cubre sus canastas a la población rural se le otorga lo correspondiente para superar la línea de pobreza por ingresos, de manera que, como se observa en el Cuadro 13, se reduce a casi el cero por ciento la población en pobreza por ingresos y la pobreza extrema por ingresos desaparece, reduciendo significativamente, de igual manera, el coeficiente de Gini.

Asimismo, se ve una notable reducción en la población en situación de vulnerabilidad por ingresos debido a la disminución de la población por debajo de la línea de pobreza, de manera que se da una modificación en la estructura de la pobreza en el país, pasando a haber más personas en situación de vulnerabilidad por carencias pues al fortalecerse los ingresos las personas que dejaron de estar en pobreza por ingresos pasaron a considerarse como vulnerable por carencias, por tener alguna carencia social.

4.1.7 Escenario 2.a

El primer sub-escenario del Escenario 2 contempla entregar un ingreso mensual distinguiendo entre la población rural y urbana un monto igual a la Línea de Bienestar Urbana a la población urbana e igual a la Línea de Bienestar Rural a la población rural únicamente a la población menor de 18 años y mayor de 65 años, con el objetivo de observar el impacto de una introducción gradual del ICU basada en los segmentos poblacionales vulnerables.

Para estos cálculos se siguió la metodología descrita en las consideraciones metodológicas, sin embargo, para la construcción de la base del *ingreso monetario* se distinguió a la población entre rural, urbana y por su edad, asignando únicamente a los individuos menores de 18 años y de 65 años y más un ingreso mensual recibido por el ICU por un monto igual a la Línea de Bienestar Urbana para diciembre de 2017, \$2,974.8, a la población urbana y por un monto igual a la Línea de Bienestar Rural, \$1,930.8 pesos, a la población rural.

De acuerdo con los resultados obtenidos de la simulación realizada, se encontró que este escenario reduce considerablemente diversos indicadores de la pobreza multidimensional y por ingresos.

- **Pobreza multidimensional:** se reduce de 52.4 millones de personas a 17.5 millones de personas, es decir, pasa de 41.91% de la población total a 13.96% de la población total.
- **Pobreza moderada:** se reduce de 43.1 millones de personas a 16.5 millones de personas, esto es, pasa de representar el 34.47% de la población total a representar el 13.18%.
- **Pobreza extrema:** se reduce de 9.3 millones de personas a 976,952 personas, es decir, pasa de ser del 7.44% de la población total a ser del 0.78%.
- **Pobreza por ingresos:** se reduce pasando de ser de 61.1 millones de personas a llegar a ser de 19.3 millones de personas, es decir, pasa de representar el 48.81% de la población total a representar 15.41% de la población total.
- **Pobreza extrema por ingresos:** se reduce de 21.03 millones de personas a 2.03 millones de personas, es decir, pasa de ser del 7.44% de la población total a ser de 1.62%.
- **Índice de Gini:** este indicador de desigualdad se reduce, pasando de ser de 0.426 hasta llegar a ser de 0.374.

Cuadro 14. Comparación de resultados del Escenario 2.a

LBU y LBR, según sea el caso, únicamente a la población menor de 18 años y de 65 años y más.

| | CONEVAL 2018 | | Escenario 2.a | |
|---------------------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| | Valores absolutos | Porcentaje | Valores absolutos | Porcentaje |
| Pobreza | 52,425,887 | 41.91 | 17,457,236 | 13.96 |
| Pobreza moderada | 43,115,734 | 34.47 | 16,480,284 | 13.18 |
| Pobreza extrema | 9,310,153 | 7.44 | 976,952 | 0.78 |
| Pobreza ext. por ingresos | 21,027,157 | 16.81 | 2,028,257 | 1.62 |
| Pobreza por ingresos | 61,053,892 | 48.81 | 19,274,683 | 15.41 |
| Índice de GINI | 0.426 | | 0.374 | |

Fuente: CONEVAL y elaboración propia.

Como se hizo mención en el Escenario 1.a en base a la cifras de la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2015), otorgar una transferencia por concepto del ICU a la población menor de 18

años y de 65 años y más podría beneficiar a un aproximado de 54 millones de personas para 2018, cerca de 43% de la población total.

Considerando este escenario como un referente de los impactos que podría tener la implementación del ICU por etapas se tiene que como una primera etapa los resultados obtenidos son significativos. La pobreza se reduce hasta llegar a ser de menos del 14% de la población se encontraría en situación de pobreza, y la pobreza extrema no representa más del 0.8% de la población total. Por lo que aun otorgando montos diferenciados entre la población urbana y rural, lo que hace a este escenario ser más restrictivo, se observan impactos notables en la reducción de la pobreza y lo mismo para los niveles de desigualdad.

4.1.8 Escenario 2.b

Este segundo sub-escenario del escenario 2 contempla entregar un ingreso mensual igual a la Línea de Bienestar Urbana a la población urbana e igual a la Línea de Bienestar Rural a la población rural, pero únicamente a la población que reside en los municipios con 42% de su población o más por debajo de la línea de pobreza, con el objetivo de observar el impacto de una introducción gradual del ICU basada en atender primeramente a los municipios más pobres.

Para estos cálculos se siguió la metodología descrita en el apartado metodológico, sin embargo, para la construcción de la base del *ingreso monetario* se distinguió, en base a las cifras de pobreza municipal 2015, a los municipios con 42% de su población o más por debajo de la línea de pobreza, asignando únicamente a los individuos residentes en estos municipios un ingreso recibido por el ICU por un monto igual a la LBU y LBR para diciembre de 2017, según fuera el caso, \$2,974.8 y \$1,930.8 pesos mensuales respectivamente.

De acuerdo con los resultados obtenidos de la simulación realizada, se encontró que este escenario reduce moderadamente algunos indicadores de la pobreza ingresos.

- ***Pobreza multidimensional:*** se reduce de 52.4 millones de personas a 39.98 millones de personas, es decir, pasa de 41.91% de la población total a 31.96% de la población total.

- **Pobreza moderada:** se reduce de 43.1 millones de personas a 33.6 millones de personas, esto es, pasa de representar el 34.47% de la población total a representar el 26.84%.
- **Pobreza extrema:** se reduce de 9.3 millones de personas a 6.4 millones de personas, es decir, pasa de ser del 7.44% de la población total a ser del 5.12%.
- **Pobreza por ingresos:** se reduce pasando de ser de 61.1 millones de personas a llegar a ser de 47.6 millones de personas, es decir, pasa de representar el 48.81% de la población total a representar 38.06% de la población total.
- **Pobreza extrema por ingresos:** se reduce de 21.03 millones de personas a 15.5 millones de personas, es decir, pasa de ser del 16.81% de la población total a ser de 12.41%.
- **Índice de Gini:** este indicador de desigualdad se reduce, pasando de ser de 0.426 hasta llegar a ser de 0.416.

Cuadro 15. Comparación de resultados del Escenario 2.b

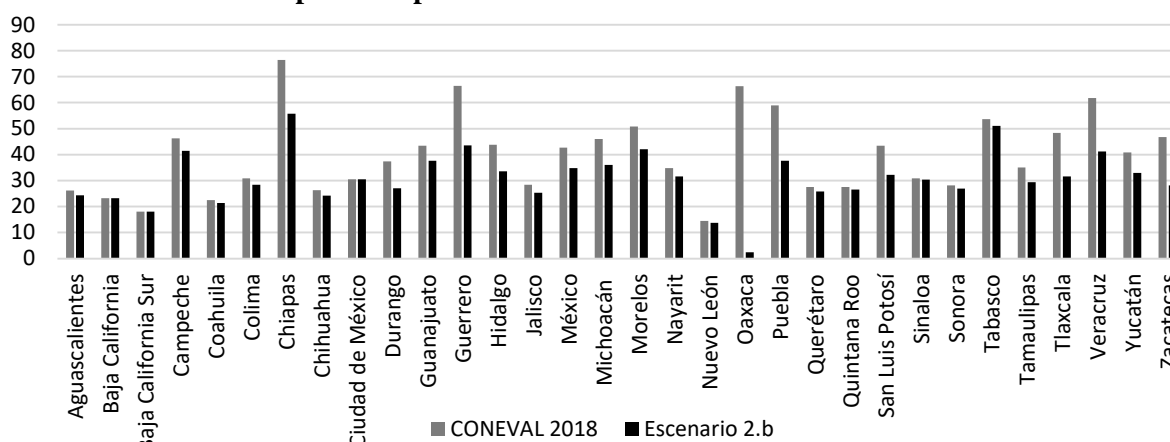
LBU y LBR, según sea el caso, en los municipios con más de 42% de su población por debajo de la línea de pobreza

| | CONEVAL 2018 | | Escenario 2.b | |
|---------------------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| | Valores absolutos | Porcentaje | Valores absolutos | Porcentaje |
| Pobreza | 52,425,887 | 41.91 | 39,981,687 | 31.96 |
| Pobreza moderada | 43,115,734 | 34.47 | 33,574,399 | 26.84 |
| Pobreza extrema | 9,310,153 | 7.44 | 6,407,288 | 5.12 |
| Pobreza ext. por ingresos | 21,027,157 | 16.81 | 15,523,451 | 12.41 |
| Pobreza por ingresos | 61,053,892 | 48.81 | 47,600,714 | 38.06 |
| Índice de GINI | 0.426 | | 0.416 | |

Fuente: CONEVAL y elaboración propia.

De acuerdo con las cifras de la pobreza municipal de 2015 este escenario llegaría a atender a 1999 municipios, abarcando a 54,498,865 personas, esto es al 43.96% de la población total del país para 2018. A pesar de que la cobertura es muy similar al escenario anterior, comparado con éste el impacto en la pobreza y pobreza moderada es reducido, y aún más en la pobreza extrema que solo cae al 5.12%, lo mismo con la pobreza por ingresos, la cual se esperaría una notable reducción pues se atiende a los municipios con un mayor porcentaje de su población en esta condición, sin embargo, de los 54 millones a quienes se abarcó, solo 13.4 millones lograron superar dicho umbral.

Gráfico 9. Comparación por entidad federativa de los resultados del Escenario 2.b



Fuente: CONEVAL y estimaciones propias.

A pesar de atender a la población debajo de la línea de pobreza a nivel nacional la pobreza solo se redujo ligeramente, aunque, observando la desagregación a nivel entidad federativa, se tiene que en algunas entidades las reducciones son notorias, principalmente en entidades con muchos municipios y con elevados niveles de pobreza como Oaxaca; no obstante, también se tienen algunas entidades con muy ligeras variaciones y otras en las que las cifras quedan incluso inalteradas.

Este impacto desigual entre entidades federativas da paso a que a pesar de que este escenario llega a cubrir a un significativo porcentaje de la población, las variaciones en las cifras nacionales son reducidas, pues solo se logran tener significativos impactos en algunas zonas geográficas. Asimismo, las cifras de desigualdad presentan una ligera reducción, a pesar de que se tiene una amplia cobertura y se atiende primeramente a la población en situación de pobreza.

4.1.9 Escenario 2.c

Este tercer sub-escenario, al igual que el Escenario 1.c tiene por objetivo mostrar el impacto que tendría la implementación del ICU si sustituyera el resto de transferencias monetarias inferiores al monto otorgado por éste, por lo que este escenario contempla entregar un ingreso mensual, distinguiendo entre la población rural y urbana, por un monto igual a la Línea de Bienestar Urbana a la población urbana e igual a la Línea de Bienestar Rural a la población rural eliminando las transferencias otorgadas por programas sociales cuyos montos son inferiores a las respectivas líneas según cada segmento de la población.

La metodología para construcción de la base del *ingreso monetario* es la misma utilizada en el escenario 1.c, con la diferencia de que aquí se realiza la distinción entre población rural y urbana, asignándoles transferencias diferenciadas.

De acuerdo con los resultados obtenidos de la simulación realizada, se encontró que este escenario reduce considerablemente diversos indicadores de la pobreza multidimensional y por ingresos.

- **Pobreza multidimensional:** se reduce de 52.4 millones de personas a 60,104 personas, es decir, pasa de 41.91% de la población total a 0.048% de la población total.
- **Pobreza moderada:** se reduce de 43.1 millones de personas a 60,104 personas, esto es, pasa de representar el 34.47% de la población total a representar el 0.048%.
- **Pobreza extrema:** se reduce en un 100% deja de haber población en situación de pobreza extrema.
- **Pobreza por ingresos:** se reduce pasando de ser de 61.1 millones de personas a llegar a ser de 62,741 personas, es decir, pasa de representar el 48.81% de la población total a representar solamente el 0.05% de la población total.
- **Pobreza extrema por ingresos:** se reduce en un 100% deja de haber población en situación de pobreza extrema por ingresos.
- **Índice de Gini:** este indicador de desigualdad se reduce considerablemente pasando de ser de 0.426 hasta llegar a ser de 0.329.

Cuadro 16. Comparación de resultados del Escenario 2.c

LBU y LBR, según sea el caso, a toda la población, eliminando las transferencias monetarias menores al ICU.

| | CONEVAL 2018 | | Escenario 2.c | |
|---------------------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| | Valores absolutos | Porcentaje | Valores absolutos | Porcentaje |
| Pobreza | 52,425,887 | 41.91 | 60,104 | 0.05 |
| Pobreza moderada | 43,115,734 | 34.47 | 60,104 | 0.05 |
| Pobreza extrema | 9,310,153 | 7.44 | 0 | 0.00 |
| Pobreza ext. por ingresos | 21,027,157 | 16.81 | 0 | 0.00 |
| Pobreza por ingresos | 61,053,892 | 48.81 | 62,741 | 0.05 |
| Índice de GINI | 0.426 | | 0.329 | |

Fuente: CONEVAL y elaboración propia.

Los resultados de este escenario son muy similares a los observados en el Escenario 2, al comparar ambos escenarios se destaca que los valores absolutos de pobreza para este escenario llegan a ser significativamente mayores, no obstante ello se debe a que en el Escenario 2 se conjuntan los ingresos recibidos por el ICU con las transferencias ya percibidas de otros programas, contribuyendo a que más personas superen la Línea de Pobreza es también debido a ello que en este escenario al igual que en el Escenario 2 la pobreza extrema desaparece.

Estos resultados sugieren que por sí mismo el ICU contribuye a reducir la pobreza sin que exista alguna otra transferencia complementaria, y que los montos asignados en este particular escenario son lo suficientemente significativos para contribuir a que todas las personas superen la línea de pobreza extrema y extrema por ingresos.

4.1.10 Escenario 3

Este escenario se basa en entregar a toda la población un ingreso mensual igual a la Línea de Bienestar Mínimo Urbana sin distinguir entre edad, contexto geográfico y nivel de ingresos. Para estos cálculos se siguió la metodología anteriormente descrita, asignando a cada uno de los individuos un ingreso recibido por el ICU por un monto igual a la Línea de Bienestar Urbana para diciembre de 2017 igual a \$1,491.59 pesos mensuales. Este escenario tiene una mayor restricción pues el monto solo cubre la canasta alimentaria urbana, aunque, al igual que el primer escenario, tiende a beneficiar más a la población rural pues se les otorga un monto ligeramente superior al que cubre su canasta alimentaria.

De acuerdo con los resultados obtenidos de la simulación realizada, se encontró que este escenario reduce considerablemente diversos indicadores de la pobreza.

- ***Pobreza multidimensional:*** se reduce de 52.4 millones de personas a 8.63 millones de personas, es decir, pasa de 41.91% de la población total a 6.9% de la población.
- ***Pobreza moderada:*** se reduce de 43.1 millones de personas a 8,627,422 personas, esto es, pasa de representar el 34.47% de la población total a representar el 6.9%.
- ***Pobreza extrema:*** se reduce de 9.3 millones de personas a 4,486 personas, es decir, pasa de ser del 7.44% de la población total a ser de casi el cero por ciento.

- **Pobreza por ingresos:** se reduce pasando de ser de 61.1 millones de personas a llegar a ser de 9.3 millones de personas, es decir, pasa de representar el 48.81% de la población total a representar el 7.43% de la población total.
- **Pobreza extrema por ingresos:** se reduce de 21 millones de personas a 17,669 personas, es decir, pasa de ser del 16.81% de la población total a ser del 0.01%.
- **Población vulnerable por ingresos:** se reduce significativamente hasta ser de 663,153 personas, 0.53% de la población total.
- **Población vulnerable por carencias:** aumenta de manera importante hasta ser de 80.5 millones de personas, esto es, 64.53% de la población total.
- **Índice de Gini:** este indicador de desigualdad se reduce considerablemente pasando de ser de 0.426 hasta llegar a ser de 0.353.

Cuadro 17. Comparación de resultados del Escenario 3

LBMU a toda la población.

| | CONEVAL 2018 | | Escenario 3 | |
|-------------------------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| | Valores absolutos | Porcentaje | Valores absolutos | Porcentaje |
| Pobreza | 52,425,887 | 41.91 | 8,631,908 | 6.90 |
| Pobreza moderada | 43,115,734 | 34.47 | 8,627,422 | 6.90 |
| Pobreza extrema | 9,310,153 | 7.44 | 4,486 | 0.00 |
| Pobreza ext. por ingresos | 21,027,157 | 16.81 | 17,669 | 0.01 |
| Pobreza por ingresos | 61,053,892 | 48.81 | 9,295,061 | 7.43 |
| Población vulnerable por ing. | 8,628,005 | 6.90 | 663,153 | 0.53 |
| Población vulnerable por car. | 36,676,375 | 29.32 | 80,470,354 | 64.33 |
| Índice de GINI | 0.426 | | 0.353 | |

Fuente: CONEVAL y elaboración propia.

En este escenario se utiliza un criterio un tanto más restrictivo, pues en lugar de otorgar las líneas de bienestar se utilizan las de bienestar mínimo, no obstante, no tiene ninguna restricción ni realiza distinción alguna entre la población rural y urbana otorgando a ambas la Línea de Bienestar Mínimo Urbana, por lo que tiende a favorecer a la población rural pues se les otorga un monto superior a la cobertura de su canasta alimentaria, mientras que a la población urbana se les otorga lo exacto para la cobertura de dicha canasta.

En base a esta construcción del escenario es que se observa una reducción menor que en los anteriores escenarios de la población en situación de pobreza, al otorgar a las personas un

monto que se alinea con la línea de pobreza extrema permite a un mayor número de la población superar la pobreza extrema por ingresos, y por tanto pobreza extrema, sin embargo, dicho monto no es el suficiente para alcanzar a superar la pobreza por ingresos.

Aunque respecto a los escenarios previos un número menor de personas logró superar su condición de pobreza por ingresos también se llegó a observar una notable reducción en la población en vulnerabilidad por ingresos, debido a este fortalecimiento en sus recursos monetarios. Junto con ello se observa, por otra parte, un significativo aumento de la población vulnerable por carencias ya que aunque las personas logran superar su condición de pobreza por ingresos al presentar alguna carencia continúan en situación de vulnerabilidad.

4.1.11 Escenario 3.a

Este sub-escenario del Escenario 1.a contempla entregar un ingreso mensual igual a la Línea de Bienestar Mínimo Urbana únicamente a la población menor de 18 años y de 65 años y más, con el objetivo de observar el impacto de una introducción gradual del ICU basada en los segmentos poblacionales vulnerables. Para estos cálculos se siguió la metodología descrita en el Escenario 1.a solo que en lugar de la LBU se asignó la Línea de Bienestar Mínimo Urbana para diciembre de 2017, es decir, \$1,491.59 pesos mensuales.

De acuerdo con los resultados obtenidos de la simulación realizada, se encontró que este escenario reduce considerablemente diversos indicadores de la pobreza multidimensional y por ingresos.

- ***Pobreza multidimensional***: se reduce de 52.4 millones de personas a 33.4 millones de personas, es decir, pasa de 41.91% de la población total a 26.7% de la población.
- ***Pobreza moderada***: se reduce de 43.1 millones de personas a 31.6 millones de personas, esto es, pasa de representar el 34.47% de la población total a representar el 25.3%.
- ***Pobreza extrema***: se reduce de 9.3 millones de personas a 1.8 millones de personas, es decir, pasa de ser del 7.44% de la población total a ser de 1.4%.
- ***Pobreza por ingresos***: se reduce pasando de ser de 61.1 millones de personas a llegar a ser de 37.6 millones de personas, es decir, pasa de representar el 48.81% de la población total a representar el 30.1% de la población total.

- **Pobreza extrema por ingresos:** se reduce de 21 millones de personas a 3.8 millones de personas, es decir, pasa de ser del 16.81% de la población total a ser del 3.01%.
- **Índice de Gini:** este indicador de desigualdad se reduce, pasando de ser de 0.426 hasta llegar a ser de 0.391

Cuadro 18. Comparación de resultados del Escenario 3.a

LBMU únicamente a la población menor de 18 años y de 65 años y más.

| | CONEVAL 2018 | | Escenario 3.a | |
|---------------------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| | Valores absolutos | Porcentaje | Valores absolutos | Porcentaje |
| Pobreza | 52,425,887 | 41.91 | 33,361,259 | 26.67 |
| Pobreza moderada | 43,115,734 | 34.47 | 31,610,903 | 25.27 |
| Pobreza extrema | 9,310,153 | 7.44 | 1,750,356 | 1.40 |
| Pobreza ext. por ingresos | 21,027,157 | 16.81 | 3,759,876 | 3.01 |
| Pobreza por ingresos | 61,053,892 | 48.81 | 37,644,497 | 30.10 |
| Índice de GINI | 0.426 | | 0.391 | |

Fuente: CONEVAL y elaboración propia.

Como se hizo mención en el Escenario 1.a, en base a la cifras de la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2015), otorgar una transferencia por concepto del ICU a la población menor de 18 años y de 65 años y más podría beneficiar a un aproximado de 54 millones de personas para 2018, cerca de 43% de la población total.

Considerando este escenario como un referente de los impactos que podría tener la implementación del ICU por etapas, se observa que como una primera etapa la pobreza podría reducirse a poco más de la mitad de las cifras observadas para 2018, llegando a representar la pobreza 26.7% de la población total. Estos resultados llegan a ser no tan significativos como los anteriores debido a que el monto otorgado solo cubre la canasta alimentaria, aunque en este escenario se tiende a beneficiar a la población rural.

4.1.12 Escenario 3.b

Este segundo sub-escenario del escenario 3 contempla entregar un ingreso mensual igual a la Línea de Bienestar Mínimo Urbana únicamente a la población que reside en los municipios con 42% de su población o más por debajo de la línea de pobreza, con el objetivo de observar el impacto de una introducción gradual del ICU basada en atender primeramente a los

municipios más pobres. Basando el cálculo de las cifras en la metodología descrita en el Escenario 1.b pero con un ICU por un monto igual a la Línea de Bienestar Mínimo Urbana para diciembre de 2017, \$1,491.59 pesos mensuales.

De acuerdo con los resultados obtenidos de la simulación realizada, se encontró que este escenario reduce moderadamente algunos indicadores de la pobreza.

- **Pobreza multidimensional:** se reduce de 52.4 millones de personas a 41.2 millones de personas, es decir, pasa de 41.91% de la población total a 32.9% de la población total.
- **Pobreza moderada:** se reduce de 43.1 millones de personas a 34.7 millones de personas, esto es, pasa de representar el 34.47% de la población total a representar el 27.78%.
- **Pobreza extrema:** se reduce de 9.3 millones de personas a 6.4 millones de personas, es decir, pasa de ser del 7.44% de la población total a ser del 5.12%.
- **Pobreza por ingresos:** se reduce pasando de ser de 61.1 millones de personas a llegar a ser de 48.8 millones de personas, es decir, pasa de representar el 48.81% de la población total a representar 39.04% de la población total.
- **Pobreza extrema por ingresos:** se reduce de 21.03 millones de personas a 15.5 millones de personas, es decir, pasa de ser del 16.81% de la población total a ser de 12.41%.
- **Índice de Gini:** este indicador de desigualdad se reduce, pasando de ser de 0.426 hasta llegar a ser de 0.416.

Cuadro 19. Comparación de resultados del Escenario 3.b

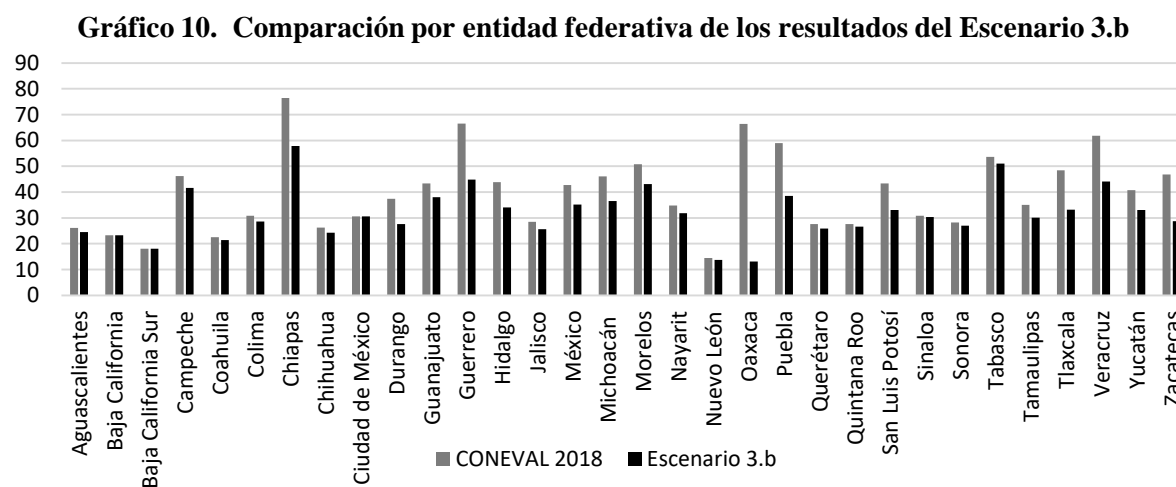
LBMU en los municipios con más de 42% de su población por debajo de la línea de pobreza

| | CONEVAL 2018 | | Escenario 3.b | |
|---------------------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| | Valores absolutos | Porcentaje | Valores absolutos | Porcentaje |
| Pobreza | 52,425,887 | 41.91 | 41,150,799 | 32.90 |
| Pobreza moderada | 43,115,734 | 34.47 | 34,743,052 | 27.78 |
| Pobreza extrema | 9,310,153 | 7.44 | 6,407,747 | 5.12 |
| Pobreza ext. por ingresos | 21,027,157 | 16.81 | 15,527,978 | 12.41 |
| Pobreza por ingresos | 61,053,892 | 48.81 | 48,832,553 | 39.04 |
| Índice de GINI | 0.426 | | 0.416 | |

Fuente: CONEVAL y elaboración propia.

De acuerdo con las cifras de la pobreza municipal de 2015 este escenario llegaría a atender a 1999 municipios, abarcando a 54 millones de personas, esto es al 43.96% de la población total del país para 2018. A pesar de que la cobertura es muy similar al escenario anterior, comparado con éste el impacto en la pobreza, pobreza moderada y pobreza extrema es reducido, lo mismo con la pobreza por ingresos, la cual se esperaría una notable reducción pues se atiende a los municipios con un mayor porcentaje de su población en esta condición, sin embargo, la reducción en este indicador es limitada y continua habiendo más de 48 millones de personas que no superan dicho umbral.

A pesar de centrarse en atender a la población debajo de la línea de pobreza, la pobreza a nivel nacional solo se redujo ligeramente, pero si se observa la desagregación a nivel entidad federativa, se puede ver que en algunas entidades las reducciones son notorias, principalmente en entidades con muchos municipios y con elevados niveles de pobreza siendo por tal motivo Oaxaca la entidad con una reducción más pronunciada, véase Gráfico 10. No obstante, también se tienen algunas entidades con muy ligeras variaciones y otras en las que las cifras quedan incluso inalteradas como Baja California, Baja California Sur y Ciudad de México.



Fuente: CONEVAL y estimaciones propias.

Debido a este visualizado impacto desigual entre entidades federativas las variaciones en las cifras nacionales son reducidas, pues solo se logran tener significativos impactos en específicas entidades. Asimismo, se tiene una modesta reducción en las cifras de desigualdad, a pesar de que se atiende primeramente a la población en situación de pobreza y se tiene una amplia cobertura.

4.1.13 Escenario 3.c

En este tercer sub-escenario se tiene por objetivo mostrar el impacto que tendría la implementación del ICU si sustituyera el resto de transferencias monetarias inferiores al monto otorgado por éste, por lo que este escenario contempla otorgar a toda la población un ingreso mensual igual a la Línea de Bienestar Mínimo Urbana para diciembre de 2017, \$1,491.59, eliminando las transferencias otorgadas por programas sociales cuyos montos son inferiores a la LBU.

La metodología para la construcción de estos cálculos fue exactamente la misma a la descrita en el Escenario 1.c, modificando los ingresos mensuales de las claves P038 y P048 asignándoles un valor de 0 cuando los montos otorgados fueran menores al otorgado por el ICU, de acuerdo a este escenario, e igual dentro del cálculo del *Ingreso Mensual Promedio* en los últimos seis meses para cada persona y clave de ingreso, sin embargo, al momento de construir esta base no se tomaron en consideración las claves P042, P044, P045, P046 y P047, pues los montos otorgados por estos programas para dicho año son menores a la LBMU si su periodicidad de entrega es mensual.

De acuerdo con los resultados obtenidos de la simulación realizada, se encontró que este escenario reduce considerablemente diversos indicadores de la pobreza multidimensional y por ingresos.

- **Pobreza multidimensional:** se reduce de 52.4 millones de personas a 10.8 millones de personas, es decir, pasa de 41.91% de la población total a 8.64% de la población.
- **Pobreza moderada:** se reduce de 43.1 millones de personas a 10.79 millones de personas, esto es, pasa de representar el 34.47% de la población total a representar el 8.63%.
- **Pobreza extrema:** se reduce de 9.3 millones de personas a 12,429 personas, es decir, pasa de ser del 7.44% de la población total a ser de 0.01%.
- **Pobreza por ingresos:** se reduce pasando de ser de 61.1 millones de personas a llegar a ser de 11.6 millones de personas, es decir, pasa de representar el 48.81% de la población total a representar el 9.3% de la población total.

- **Pobreza extrema por ingresos:** se reduce de 21 millones de personas a 46,899 personas, es decir, pasa de ser del 16.81% de la población total a ser del 0.04%.
- **Índice de Gini:** este indicador de desigualdad se reduce, pasando de ser de 0.426 hasta llegar a ser de 0.353.

Cuadro 20. Comparación de resultados del Escenario 3.c

LBMU a toda la población, eliminando las transferencias monetarias menores al ICU.

| | CONEVAL 2018 | | Escenario 3.c | |
|---------------------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| | Valores absolutos | Porcentaje | Valores absolutos | Porcentaje |
| Pobreza | 52,425,887 | 41.91 | 10,800,866 | 8.64 |
| Pobreza moderada | 43,115,734 | 34.47 | 10,788,437 | 8.63 |
| Pobreza extrema | 9,310,153 | 7.44 | 12,429 | 0.01 |
| Pobreza ext. por ingresos | 21,027,157 | 16.81 | 46,899 | 0.04 |
| Pobreza por ingresos | 61,053,892 | 48.81 | 11,605,222 | 9.28 |
| Índice de GINI | 0.426 | | 0.353 | |

Fuente: CONEVAL y elaboración propia.

Los resultados de este escenario son muy similares a los observados en el Escenario 3, al comparar ambos escenarios, si bien se observa que los valores absolutos de la pobreza son mayores en este escenario debido a que se eliminaron algunas transferencias es de importancia notar que los resultados en el Escenario 3 son más significativos pues se conjuntan los ingresos recibidos por el ICU con las transferencias por programas sociales. De manera que los incrementos de las cifras en el Escenario 3.c no son propiamente producto de que la eliminación de las transferencias gubernamentales incrementa la pobreza si no que ahora únicamente se reciben transferencias por el ICU.

Sugiriendo estos resultados que por sí mismo el ICU actúa como un mecanismo de importancia para reducir la pobreza sin que exista alguna otra transferencia complementaria, pues al sustituir el ICU a las transferencias otorgadas por programas sociales los niveles de pobreza representar 8.64% de la población total y la pobreza extrema llega a ser de únicamente el 0.01%, por lo que aunque este monto solo cubre la canasta alimentaria contribuye a que un significativo número de personas supere la línea de pobreza extrema sin considerar otro tipo de transferencias gubernamentales.

4.1.14 Escenario 4

Este cuarto escenario contempla realizar una distinción entre la población rural y urbana otorgando distintos montos de la transferencia a cada grupo, a la población urbana se le otorga una transferencia igual a la Línea de Bienestar Mínimo Urbana, \$1,491.59 pesos mensuales, y a la población rural un monto igual a la Línea de Bienestar Mínimo Rural, \$1,066.58 pesos mensuales.

Para los cálculos de este escenario se siguió la metodología descrita con anterioridad, realizando una distinción previa a la construcción de la base *ingresos* entre la población registrada como rural y como urbana para la asignación de los montos diferenciados, al igual que en el segundo escenario.

De acuerdo con los resultados obtenidos de la simulación realizada, se encontró que este escenario reduce diversos indicadores de la pobreza multidimensional y por ingresos.

- **Pobreza multidimensional:** se reduce de 52.4 millones de personas a 12.63 millones de personas, es decir, pasa de 41.91% de la población total a 10.1% de la población total.
- **Pobreza moderada:** se reduce de 43.1 millones de personas a 12.62 millones de personas, esto es, pasa de representar el 34.47% de la población total a representar el 10.1% de la población total.
- **Pobreza extrema:** se reduce de 9.3 millones de personas a 5,385 personas, es decir, pasa de ser del 7.44% de la población total a ser de casi el cero por ciento.
- **Pobreza por ingresos:** se reduce pasando de ser de 61.1 millones de personas a llegar a ser de 13.3 millones de personas, es decir, pasa de representar el 48.81% de la población total a representar el 10.6% de la población total.
- **Pobreza extrema por ingresos:** se reduce de 21 millones de personas a 18,568 personas, es decir, pasa de ser del 16.81% de la población total a ser del 0.01%.
- **Población vulnerable por ingresos:** se reduce significativamente hasta ser de 678,601 personas, esto es, 0.54% de la población total.
- **Población vulnerable por carencias:** aumenta hasta ser de 76.5 millones de personas, esto es, 61.14% de la población total.

- **Índice de Gini:** este indicador de desigualdad se reduce considerablemente pasando de ser de 0.426 hasta llegar a ser de 0.362.

Cuadro 21. Comparación de resultados del Escenario 4

LBMU a la población urbana y LBMR a la población rural.

| | CONEVAL 2018 | | Escenario 4 | |
|-------------------------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| | Valores absolutos | Porcentaje | Valores absolutos | Porcentaje |
| Pobreza | 52,425,887 | 41.91 | 12,625,157 | 10.09 |
| Pobreza moderada | 43,115,734 | 34.47 | 12,619,772 | 10.09 |
| Pobreza extrema | 9,310,153 | 7.44 | 5,385 | 0.00 |
| Pobreza ext. por ingresos | 21,027,157 | 16.81 | 18,568 | 0.01 |
| Pobreza por ingresos | 61,053,892 | 48.81 | 13,303,758 | 10.64 |
| Población vulnerable por ing. | 8,628,005 | 6.90 | 678,601 | 0.54 |
| Población vulnerable por car. | 36,676,375 | 29.32 | 76,477,105 | 61.14 |
| Índice de GINI | 0.426 | | 0.362 | |

Fuente: CONEVAL y elaboración propia.

A diferencia de los anteriores escenarios este tiene un carácter más restrictivo, pues a cada grupo poblacional, rural y urbano, se le otorga lo correspondiente a cubrir únicamente su canasta alimentaria, asignando un monto más acorde a las necesidades de cada grupo sin beneficiar más a alguno, como en el escenario anterior.

A raíz de la distinción realizada la población en situación de pobreza y pobreza por ingresos es mayor que en el anterior escenario llegando a ser de poco más del 10% de la población total. Debido a que los montos únicamente cubren la canasta alimentaria, es mucho mayor el número de personas en situación de pobreza por ingresos que en los primeros tres escenarios pues el monto otorgado en cierta medida contribuye a superar solamente a la línea de pobreza extrema por ingresos, no obstante, sigue habiendo personas que siguen sin superar esta línea aunque con respecto a la población total es el 0.01%.

De los cuatro escenarios observados se destaca que aún en el escenario más restrictivo, que es otorgando a la población urbana la Línea de Bienestar Mínimo Urbana y a la población rural la Línea de Bienestar Mínimo Rural la pobreza extrema y extrema por ingresos casi desaparece, en términos relativos al igual que en los escenarios más generosos el porcentaje de población es de prácticamente el cero por ciento, menos de 20 mil personas cuentan con un ingreso insuficiente para superar la línea de pobreza extrema.

Debido a esta reducción de la población debajo de la línea de pobreza es que disminuyó de manera importante la población en situación de vulnerabilidad por ingresos, ya que aunque las personas logran superar la pobreza por ingresos no llegan a considerarse como no pobres, debido a que presentan alguna carencia, por lo que dicha población pasa a clasificarse como vulnerable por carencias sociales, ámbito que deja de lado la actuación del ICU.

4.1.15 Escenario 4.a

Este primer sub-escenario del Escenario 4 contempla entregar un ingreso mensual, distinguiendo entre la población rural y urbana, por un monto igual a la Línea de Bienestar Mínimo Urbana a la población urbana e igual a la Línea de Bienestar Mínimo Rural a la población rural únicamente a la población menor de 18 años y mayor de 65 años, con el objetivo de observar el impacto de una introducción gradual del ICU basada en los segmentos poblacionales vulnerables.

Para estos cálculos se siguió la metodología descrita en el Escenario 2.a, pero tomando en consideración el ICU por un monto igual a la Línea de Bienestar Mínimo Urbana para diciembre de 2017, \$1,491.59, a la población urbana y por un monto igual a la Línea de Bienestar Mínimo Rural, \$1,066.58 pesos, a la población rural.

De acuerdo con los resultados obtenidos de la simulación realizada, se encontró que este escenario reduce considerablemente diversos indicadores de la pobreza multidimensional y por ingresos.

- ***Pobreza multidimensional:*** se reduce de 52.4 millones de personas a 35.99 millones de personas, es decir, pasa de 41.91% de la población total a 28.8% de la población.
- ***Pobreza moderada:*** se reduce de 43.1 millones de personas a 33.7 millones de personas, esto es, pasa de representar el 34.47% de la población total a representar el 26.9%.
- ***Pobreza extrema:*** se reduce de 9.3 millones de personas a 2.3 millones de personas, es decir, pasa de ser del 7.44% de la población total a ser de 1.84%.
- ***Pobreza por ingresos:*** se reduce pasando de ser de 61.1 millones de personas a llegar a ser de 40.3 millones de personas, es decir, pasa de representar el 48.81% de la población total a representar el 32.2% de la población total.

- **Pobreza extrema por ingresos:** se reduce de 21 millones de personas a 4.6 millones de personas, es decir, pasa de ser del 16.81% de la población total a ser del 3.7%.
- **Índice de Gini:** este indicador de desigualdad se reduce, pasando de ser de 0.426 hasta llegar a ser de 0.396.

Cuadro 22. Comparación de resultados del Escenario 4.a

LBMU y LBMR, según sea el caso, únicamente a la población menor de 18 años y de 65 años y más.

| | CONEVAL 2018 | | Escenario 4.a | |
|---------------------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| | Valores absolutos | Porcentaje | Valores absolutos | Porcentaje |
| Pobreza | 52,425,887 | 41.91 | 35,990,771 | 28.77 |
| Pobreza moderada | 43,115,734 | 34.47 | 33,683,053 | 26.93 |
| Pobreza extrema | 9,310,153 | 7.44 | 2,307,718 | 1.84 |
| Pobreza ext. por ingresos | 21,027,157 | 16.81 | 4,619,286 | 3.69 |
| Pobreza por ingresos | 61,053,892 | 48.81 | 40,327,963 | 32.24 |
| Índice de GINI | 0.426 | | 0.396 | |

Fuente: CONEVAL y elaboración propia.

Como se hizo mención en los sub-escenarios previos, en base a la cifras de la *Encuesta Intercensal 2015* (INEGI, 2015), otorgar una transferencia por concepto del ICU a la población menor de 18 años y de 65 años y más podría beneficiar a un aproximado de 54 millones de personas para 2018, cerca de 43% de la población total.

Considerando este escenario como un referente de los impactos que podría tener la implementación del ICU por etapas se tiene que como una primera etapa la pobreza se reduce hasta llegar a ser de menos del 30% de la población, y la pobreza extrema no representa más del 1.84% de la población total. Este escenario es mucho más restrictivo a los planteados previamente por lo que los impactos no son tan significativos en la pobreza, no obstante, la pobreza extrema si presenta considerables reducciones y lo mismo para la desigualdad medida a través del coeficiente de Gini.

4.1.16 Escenario 4.b

Este segundo sub-escenario del escenario 4 contempla entregar un ingreso mensual igual a la Línea de Bienestar Mínimo Urbana a la población urbana e igual a la Línea de Bienestar Mínimo Rural a la población rural, pero únicamente a la población que reside en los

municipios con 50% de su población o más en situación de pobreza, con el objetivo de observar el impacto de una introducción gradual del ICU basada en atender primeramente a los municipios más pobres.

Para estos cálculos se siguió la metodología descrita en el Escenario 2.b, sin embargo, se consideró el ICU por un monto igual a la LBMU y LBMR para diciembre de 2017, según fuera el caso, \$1,491.59 y \$1,066.58 pesos mensuales, respectivamente.

De acuerdo con los resultados obtenidos de la simulación realizada, se encontró que este escenario reduce moderadamente algunos indicadores de la pobreza multidimensional y por ingresos.

- **Pobreza multidimensional:** se reduce de 52.4 millones de personas a 43.2 millones de personas, es decir, pasa de 41.91% de la población total a 34.53% de la población total.
- **Pobreza moderada:** se reduce de 43.1 millones de personas a 36.8 millones de personas, esto es, pasa de representar el 34.47% de la población total a representar el 29.41%.
- **Pobreza extrema:** se reduce de 9.3 millones de personas a 6.4 millones de personas, es decir, pasa de ser del 7.44% de la población total a ser del 5.12%.
- **Pobreza por ingresos:** se reduce pasando de ser de 61.1 millones de personas a llegar a ser de 50.9 millones de personas, es decir, pasa de representar el 48.81% de la población total a representar 40.67% de la población total.
- **Pobreza extrema por ingresos:** se reduce de 21.03 millones de personas a 15.5 millones de personas, es decir, pasa de ser del 16.81% de la población total a ser de 12.41%.
- **Índice de Gini:** este indicador de desigualdad se reduce, pasando de ser de 0.426 hasta llegar a ser de 0.419.

Cuadro 23. Comparación de resultados del Escenario 4.b

LBMU y LBMR, según sea el caso, en los municipios con más de 42% de su población debajo de la línea de pobreza

| | CONEVAL 2018 | | Escenario 4.b | |
|---------------------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| | Valores absolutos | Porcentaje | Valores absolutos | Porcentaje |
| Pobreza | 52,425,887 | 41.91 | 43,189,901 | 34.53 |
| Pobreza moderada | 43,115,734 | 34.47 | 36,781,912 | 29.41 |
| Pobreza extrema | 9,310,153 | 7.44 | 6,407,989 | 5.12 |
| Pobreza ext. por ingresos | 21,027,157 | 16.81 | 15,528,220 | 12.41 |
| Pobreza por ingresos | 61,053,892 | 48.81 | 50,877,106 | 40.67 |
| Índice de GINI | 0.426 | | 0.419 | |

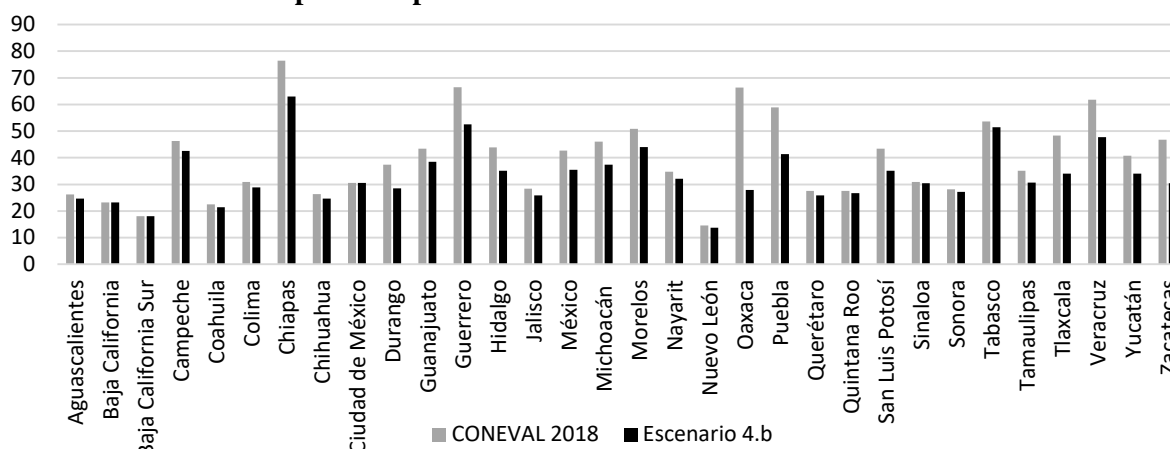
Fuente: CONEVAL y elaboración propia.

A pesar de que la cobertura es muy similar al escenario anterior, aproximadamente 43.96% de la población total, comparado con éste el impacto en tanto la pobreza como la pobreza moderada y extrema es reducido, lo mismo con la pobreza por ingresos, de la cual se esperaba una notable reducción pues se atiende a los municipios con un mayor porcentaje de su población en esta condición, sin embargo, solo se presentó una reducción de poco más de 10 millones de personas.

Aunque este escenario se centró en atender a la población debajo de la línea de pobreza las cifras de pobreza a nivel nacional no tuvieron reducciones significativas, no obstante, si se observa la desagregación a nivel entidad federativa se tiene que en algunas entidades las reducciones son notorias, principalmente en entidades con muchos municipios y con elevados niveles de pobreza siendo Oaxaca la entidad que mayores reducciones presenta, véase Gráfico 11. Y por otra parte, se tienen algunas entidades con muy ligeras variaciones y otras en las que las cifras quedan incluso inalteradas, ya que sus municipios pudieron no haber sido considerados en base a nuestro criterio elegido.

Además de que debido a que no se cubre a toda la población en situación de pobreza, este impacto desigual entre entidades federativas da paso a que las variaciones en las cifras nacionales sean reducidas, pues solo se logran tener significativos impactos en algunas zonas geográficas. De igual manera, las cifras de desigualdad presentan una ligera reducción, a pesar de que se tiene una amplia cobertura y se atiende primeramente a la población en situación de pobreza.

Gráfico 11. Comparación por entidad federativa de los resultados del Escenario 4.b



Fuente: CONEVAL y estimaciones propias.

4.1.17 Escenario 4.c

Este tercer sub-escenario, al igual que el Escenario 1.c, tiene por objetivo mostrar el impacto que tendría la implementación del ICU si sustituyera otras transferencias monetarias, por lo que, este escenario contempla entregar un ingreso mensual distinguiendo entre la población rural y urbana por un monto igual a la Línea de Bienestar Mínimo Urbana a la población urbana e igual a la Línea de Bienestar Mínimo Rural a la población rural eliminando las transferencias por programas sociales con montos inferiores a las respectivas líneas.

La metodología para la construcción de la base del *ingreso monetario* es la misma a la utilizada en el escenario 2.c, realizando la distinción entre población rural y urbana, asignándoles transferencias diferenciadas, modificando, de igual manera, las claves de ingreso P038 y P048 asignándoles un valor de 0 cuando los montos otorgados fueran menores a la LBMU para el caso de la población urbana y a la LBMR para el caso de la población rural. Esta base de *ingresos* se deflactó para obtener el *Ingreso Mensual Promedio* en los últimos seis meses para cada persona y clave de ingreso, sin embargo, al momento de construir esta base no se tomaron en consideración las claves P042, P044, P045, P046 y P047, pues los montos otorgados por estos programas para dicho año son menores a ambas líneas si se considera que su periodicidad de entrega sea mensual.

De acuerdo con los resultados obtenidos de la simulación realizada, se encontró que este escenario reduce considerablemente diversos indicadores de la pobreza.

- **Pobreza multidimensional:** se reduce de 52.4 millones de personas a 15.42 millones de personas, es decir, pasa de 41.91% de la población total a 12.33% de la población.
- **Pobreza moderada:** se reduce de 43.1 millones de personas a 15.41 millones de personas, esto es, pasa de representar el 34.47% de la población total a representar el 12.32%.
- **Pobreza extrema:** se reduce de 9.3 millones de personas a 16,566 personas, es decir, pasa de ser del 7.44% de la población total a ser de 0.01%.
- **Pobreza por ingresos:** se reduce pasando de ser de 61.1 millones de personas a llegar a ser de 16.2 millones de personas, es decir, pasa de representar el 48.81% de la población total a representar el 12.99% de la población total.
- **Pobreza extrema por ingresos:** se reduce de 21 millones de personas a 58,830 de personas, es decir, pasa de ser del 16.81% de la población total a ser del 0.05%.
- **Índice de Gini:** este indicador de desigualdad se reduce, pasando de ser de 0.426 hasta llegar a ser de 0.362

Cuadro 24. Comparación de resultados del Escenario 4.c

LBMU y LBMR, según sea el caso, a toda la población, eliminando las transferencias monetarias menores al ICU.

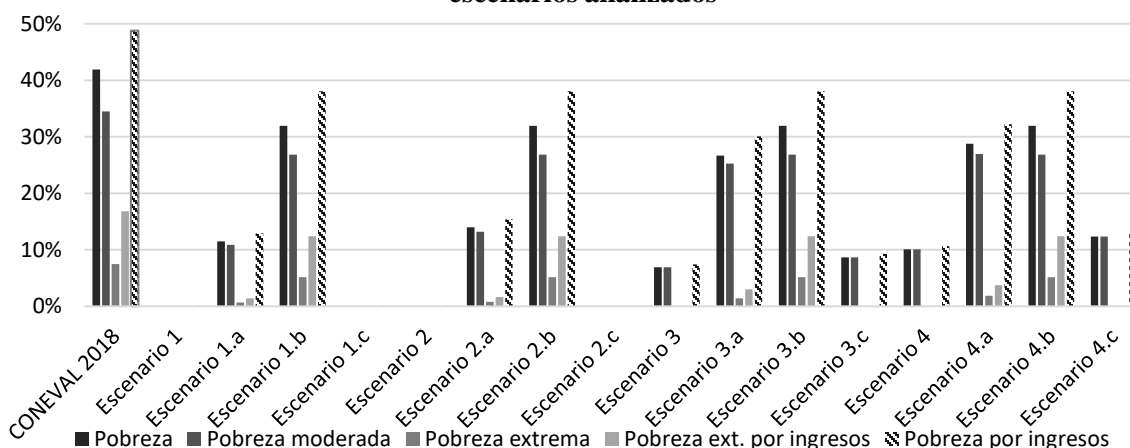
| | CONEVAL 2018 | | Escenario 4.c | |
|---------------------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| | Valores absolutos | Porcentaje | Valores absolutos | Porcentaje |
| Pobreza | 52,425,887 | 41.91 | 15,423,967 | 12.33 |
| Pobreza moderada | 43,115,734 | 34.47 | 15,407,401 | 12.32 |
| Pobreza extrema | 9,310,153 | 7.44 | 16,566 | 0.01 |
| Pobreza ext. por ingresos | 21,027,157 | 16.81 | 58,830 | 0.05 |
| Pobreza por ingresos | 61,053,892 | 48.81 | 16,248,712 | 12.99 |
| Índice de GINI | 0.426 | | 0.362 | |

Fuente: CONEVAL y elaboración propia.

Los resultados de este escenario son similares a los observados en el Escenario 4, al comparar ambos escenarios se destaca que los valores absolutos de pobreza para este escenario llegan a ser mayores, no obstante, ello se debe a que en el Escenario 4 se conjuntan los ingresos recibidos por el ICU con las transferencias de otros programas, contribuyendo a que más personas superen la línea de pobreza. Es también debido a dicho motivo que en este escenario, igual que en el Escenario 4, la pobreza extrema llega a ser muy reducida a pesar de que ambos son con montos de transferencia más restrictivos a los de escenarios previos.

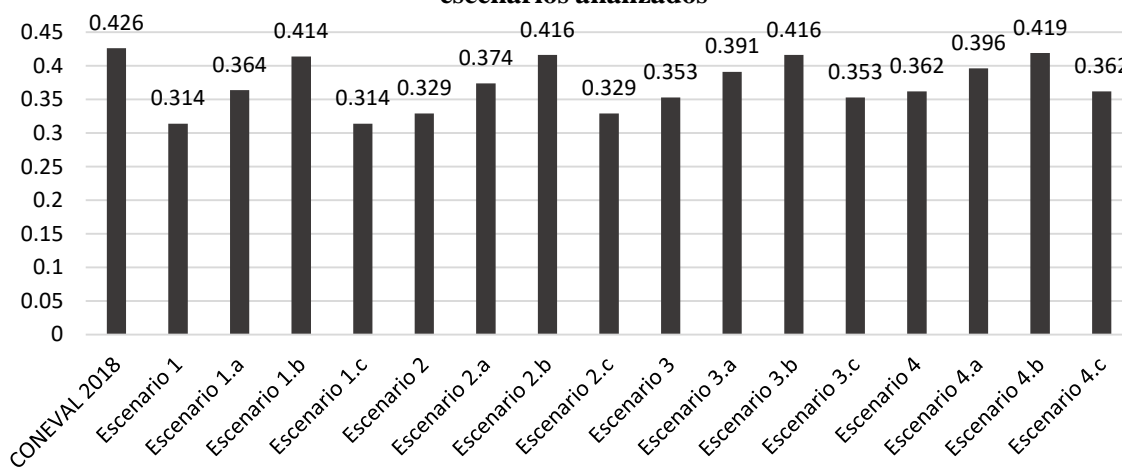
Estos resultados sugieren que por sí mismo el ICU contribuye a reducir la pobreza sin que exista alguna otra transferencia complementaria inclusive si el monto solo alcanza a cubrir las canastas alimentarias de los respectivos segmentos de la población, rural y urbano, siendo los montos lo suficientemente significativos para contribuir a que más personas superen la línea de pobreza extrema y extrema por ingresos.

Gráfico 12. Resumen comparativo de los resultados en las cifras de pobreza relativa de los escenarios analizados



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 13. Resumen comparativo de los resultados en el coeficiente de Gini de los escenarios analizados



Fuente: Elaboración propia.

4.1.18 Discusión de resultados

A partir de lo observado en cada uno de los escenarios simulados se tiene que en las situaciones en las que se observa una mayor reducción de la pobreza es en los escenarios que contemplamos cobertura universal, las reducciones son mucho mayores cuando el monto otorgado es igual o mayor a la línea de bienestar, sin embargo, aun otorgando la línea de bienestar mínimo la reducción en la pobreza sigue siendo considerable, siendo el monto otorgado lo suficientemente efectivo como para reducir la pobreza extrema hasta cerca del cero por ciento de la población total.

De los escenarios de introducción gradual, correspondiente a los sub-escenarios 'a' y 'b', los resultados señalaron que aunque en ambos casos la cobertura fue muy similar, alrededor del 43% de la población total, los impactos en los niveles de pobreza fueron muy distintos. Al realizar una introducción gradual del ICU basada en grupos de edad se tienen más efectivos resultados que cuando se hace en base a municipios con mayor porcentaje de población en pobreza.

La comparación de estos escenarios sirve para resaltar las limitantes que tiene el ICU, pues a raíz de esto se observa que a pesar de atender a la población en situación de pobreza por ingresos, el otorgar una transferencia, incluso en el caso más generoso, no es suficiente para propiciar que las personas superen su condición pues no se atiende el ámbito de las carencias sociales. E inclusive las reducciones en la pobreza por ingresos llegan a ser limitadas porque, por un lado, solo se atiende a una parte de la población en pobreza, y por otro lado, los impactos se reflejan más en unas zonas geográficas que en otras y no se llega a visualizar la reducción en las cifras nacionales.

Por otra parte, en base a estos escenarios es que también se refuerza el hecho de que una política universal tiene un mayor impacto que una política de carácter focalizado, pues, si se comparan los resultados de los sub-escenarios 'a' y 'b', se tiene que en todos los casos tiene un mayor impacto en la pobreza el primero que el segundo, teniendo este último cierto grado de focalización al seleccionar primeramente a los municipios más pobres, mientras que los sub-escenarios 'a' al basarse solo en la edad conservan la característica de ser universal. Aunque sí llegan a tener importantes impactos a nivel regional los sub-escenarios 'b', no se llega a observar el impacto a nivel nacional.

Asimismo mediante la comparación por entidad federativa analizada dentro de los sub-escenarios ‘b’ se puede tener una aproximación de la intensidad de la pobreza en el país, habiendo una marcada diferencia entre la reducción del porcentaje de su población en situación de pobreza entre unas entidades y otras. Siendo más profunda la pobreza en los estados del sur y sureste del país, en las que las reducciones al considerar sus municipios fueron más notorias.

A rasgos generales, en cada uno de los escenarios planteados, con excepción de los sub-escenarios ‘b’, la desigualdad en los ingresos, medida mediante el coeficiente de Gini, se reduce considerablemente, lo que nos señala que, si bien el ICU es una transferencia monetaria que se otorga a toda la población y no solo a la población vulnerable o en situación de pobreza, sus resultados en cuanto a combatir la desigualdad son notables. Y en cambio, cuando se atiende solo a esta población, como muestran los sub-escenarios ‘b’, al atender únicamente a una parte de la población en situación de pobreza, las reducciones no llegan a ser tan significativas.

Además de ello, en cada uno de estos escenarios nos estamos únicamente refiriendo a los impactos de la transferencia otorgada y no a la forma de financiamiento del ICU, mencionándose en la literatura que podría hacerse mediante reformas fiscales progresivas (Arcarons, Raventós y Torrens, 2020a; Arcarons, Raventós y Torrens, 2020b; Huerta, 2009; Huerta, 2012; Senado de la República, 2016, Gutiérrez, 2018). Sin embargo, es un ámbito en el que no pretende profundizar esta investigación, únicamente se recalca que el ICU por sí mismo es un mecanismo efectivo para reducir la brecha entre los deciles de ingreso, e incluso actúa como una medida pre-distributiva pues de manera inicial les da un piso base igual a toda la población, a partir del cual se llevan a cabo posteriormente todos los mecanismos de distribución del mercado.

4.2 Desafío fiscal de la implementación del ICU en México

El análisis del impacto del ICU en los niveles de pobreza y desigualdad en México contribuyó a sustentar el hecho de que esta política efectivamente contribuiría a combatir la pobreza en el país, no obstante, una de las principales críticas realizadas a esta propuesta es que es una medida muy costosa por lo que su implementación es difícil de lograr. Si bien el objetivo de

la presente investigación no es formular una propuesta de financiamiento para el ICU en el país ni profundizar en el costo fiscal de la propuesta, de manera breve y general señalaremos los costos financieros que tendría cada uno de los escenarios evaluados con anterioridad.

4.2.1 Escenario 1 y sus sub-escenarios

El escenario 1, considerado como el más generoso de todos los escenarios planteados, representaría, con cifras de 2018, un costo fiscal anual de 4,465,139 millones de pesos, 19% del PIB de 2018 y 84.6% de los recursos presupuestados para el mismo año en el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que implicaría un significativo esfuerzo fiscal pues requeriría adicionalmente casi la totalidad de los recursos presupuestados, por lo que, una súbita implementación de un ICU con estas características podría ser difícil desde el ámbito fiscal, por tal razón se han analizado también los efectos de una posible introducción paulatina.

Cuadro 25. Costo fiscal del Escenario 1 y sus sub-escenarios

| LBU a toda la población. | Escenario 1 | Escenario 1.a | Escenario 1.b | Escenario 1.c |
|-------------------------------------|-------------|---------------|---------------|---------------|
| Población cubierta | 125,082,416 | 54,786,098 | 54,498,865 | 125,082,416 |
| Costo mensual (mdp) | 372,095 | 162,978 | 162,123 | 372,095 |
| Costo anual (mdp) | 4,465,139 | 1,955,731 | 1,945,477 | 4,465,139 |
| Gastos reducidos de otros programas | - | - | - | 133,672 |
| Costo anual (% del PIB 2018) | 19.0% | 8.3% | 8.3% | 18.4% |
| Costo anual (% del PEF 2018) | 84.6% | 37.0% | 36.8% | 82.0% |

Fuente: Elaboración propia

En el escenario 1.a, que contempla otorgar el ICU únicamente a la población menor de 18 años y de 65 años y más por un monto igual a la línea de bienestar urbana de \$2,974.80 pesos mensuales, el costo fiscal llegaría a representar el 8.3% del PIB de 2018 y el 37% del PEF, un presupuesto considerablemente menor al escenario anterior, aunque, continúa abarcando una significativa parte de los recursos presupuestados. Al ser similar la cobertura, se tienen cifras similares para el escenario 1.b en cuanto a su costo fiscal.

Por su parte el objetivo del escenario 1.c era evaluar el impacto si el ICU sustituyera a todas las demás transferencias monetarias menores a lo otorgado por éste para dicho año. De la eliminación de los programas enlistados en el Cuadro 4, a excepción de *ProAgro Productivo* y las *Becas de Apoyo a Posgrado y Apoyos a la Calidad*, se tiene que ello implicaría un

ahorro de 133,672 millones de pesos, suponiendo que ello se dirigiera al ICU la política requeriría adicionalmente 4,331,466 millones de pesos, esto es, 18.4% del PIB y 82% del PEF para 2018.

4.2.2 Escenario 2 y sus sub-escenarios

El escenario 2 que contempla otorgar a la población rural un monto igual a la línea de bienestar rural y a la población urbana un monto igual a la línea de bienestar urbana, tiene un carácter ligeramente más restrictivo al anterior al otorgar a ambos grupos poblacionales solo lo necesario para cubrir sus canastas alimentaria y no alimentaria, implicando un menor costo fiscal, aunque, requiriendo 77.3% del PEF adicionales para su implementación. Mientras que para los escenarios graduales 1.a y 1.b con similar cobertura necesitaría un tercio de los recursos presupuestados para 2018, adicionalmente.

Cuadro 26. Costo fiscal del Escenario 2 y sus sub-escenarios

| LBU y LBR respectivamente | Escenario 2 | Escenario 2.a | Escenario 2.b | Escenario 2.c |
|-------------------------------------|-------------|---------------|---------------|---------------|
| Población cubierta | 125,082,416 | 54,786,098 | 54,498,865 | 125,082,416 |
| Costo mensual (mdp) | 340,020 | 148,929 | 148,148 | 340,020 |
| Costo anual (mdp) | 4,080,239 | 1,787,145 | 1,777,775 | 4,080,239 |
| Gastos reducidos de otros programas | - | - | - | 133,672 |
| Costo anual (% del PIB 2018) | 17.3% | 7.6% | 7.6% | 16.8% |
| Costo anual (% del PEF 2018) | 77.3% | 33.8% | 33.7% | 74.8% |

Fuente: Elaboración propia

Por su parte, el escenario 2.c orientado a analizar la sustitución de las transferencias monetarias inferiores a lo otorgado por el ICU por dicha política, se tiene que, suponiendo que los recursos de estos programas se dirigieran al ICU, la política requeriría adicionalmente 3,946,567.08 millones de pesos, esto es, 16.8% del PIB y 74.8% del PEF para 2018.

4.2.3 Escenario 3 y sus sub-escenarios

El escenario 3 considera otorgar a toda la población un monto igual a la línea de bienestar mínimo urbana, lo que en términos de recursos implica un costo fiscal de 2,238,860 millones de pesos, esto es, aproximadamente 9.5% del PIB de 2018 y 42.4% del PEF de 2018. A diferencia de los escenarios previos éste y sus sub-escenarios son más restrictivos al

considerar una transferencia que solo cubra el valor de la canasta alimentaria urbana, por lo que, la carga fiscal resulta ser considerablemente menor.

Cuadro 27. Costo fiscal del Escenario 3 y sus sub-escenarios

| LBMU a toda la población. | Escenario 3 | Escenario 3.a | Escenario 3.b | Escenario 3.c |
|-------------------------------------|-------------|---------------|---------------|---------------|
| Población cubierta | 125,082,416 | 54,786,098 | 54,498,865 | 125,082,416 |
| Costo mensual (mdp) | 186,572 | 81,718 | 81,290 | 186,572 |
| Costo anual (mdp) | 2,238,860 | 980,621 | 975,479 | 2,238,860 |
| Gastos reducidos de otros programas | - | - | - | 133,672 |
| Costo anual (% del PIB 2018) | 9.5% | 4.2% | 4.1% | 8.9% |
| Costo anual (% del PEF 2018) | 42.4% | 18.6% | 18.5% | 39.9% |

Fuente: Elaboración propia

En el escenario 3.a, en el que se analiza una posible introducción gradual del ICU solo a menores de 18 años y de 65 años y más, y en el escenario 3.b, que considera otorgar la transferencia primeramente a los municipios con mayor porcentaje de su población por debajo de la línea de pobreza, el costo fiscal es similar al considerar ambos escenarios tener una equivalente cobertura, llegando a representar el costo fiscal alrededor del 4.2% del PIB y 18.6% del PEF para 2018. Mientras que con una sustitución del ICU de las otras transferencias otorgadas, cuyos montos son inferiores al otorgado por el ICU, se requerirían adicionalmente 186,572 millones de pesos para su financiamiento.

4.2.4 Escenario 4 y sus sub-escenarios

Finalmente, el escenario 4 considera otorgar un monto igual a la línea de bienestar mínimo urbana a la población urbana y un monto igual a la línea de bienestar mínimo rural a la población rural, es decir, solo lo correspondiente a cubrir sus canastas alimentarias para cada grupo de la población, por lo que, éste se considera como el escenario más restrictivo de todos los planteados, y por tal motivo es que el costo anual de su implementación es más reducido, al cubrir a toda la población del país ello implicaría un costo anual de 8.9% del PIB y 39.4% del PEF de 2018.

Cuadro 28. Costo fiscal del Escenario 4 y sus sub-escenarios

| LBMU y LBMR respectivamente | Escenario 4 | Escenario 4.a | Escenario 4.b | Escenario 4.c |
|-------------------------------------|-------------|---------------|---------------|---------------|
| Población cubierta | 125,082,416 | 54,786,098 | 54,498,865 | 125,082,416 |
| Costo mensual (mdp) | 173,514 | 75,999 | 75,601 | 173,514 |
| Costo anual (mdp) | 2,082,166 | 911,989 | 907,207 | 2,082,166 |
| Gastos reducidos de otros programas | - | - | - | 133,672 |
| Costo anual (% del PIB 2018) | 8.9% | 3.9% | 3.9% | 8.3% |
| Costo anual (% del PEF 2018) | 39.4% | 17.3% | 17.2% | 36.9% |

Fuente: Elaboración propia

Y si se instrumentase cualquiera de los dos escenarios de introducción gradual del ICU, sean los planteados escenario 4.a y escenario 4.b, su costo como porcentaje del PIB de 2018 no sobrepasaría el 4% y del PEF no más del 17.3%, aproximadamente. Asimismo si se eliminaran el resto de transferencias con montos menores el ICU y dichos recursos se transfirieran a esta política se necesitarían adicionalmente 173,514 millones de pesos, es decir, 8.3% del PIB y 36.9% del PEF de 2018.

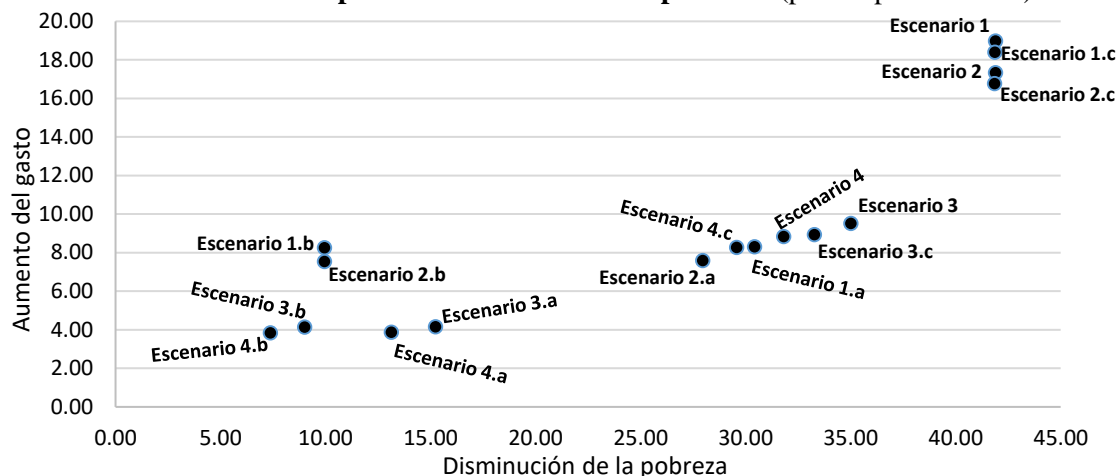
Analizando el esfuerzo fiscal que implicaría anualmente la introducción de un ICU en México, se tiene que entre más generoso es el monto otorgado de la transferencia más significativo es el costo fiscal incluso aunque se eliminasen los programas sociales existentes para 2018 que otorgan transferencias monetarias y dichos recursos se utilizasen para financiar el ICU. Asimismo en términos de costos fiscales no hay notables distinciones entre los sub-escenarios 'a' y 'b' pues ambos se basan en una similar cobertura de la población.

De acuerdo con la clasificación funcional del gasto público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para 2018 el gasto ejercido en desarrollo social fue de 2,437,536 millones de pesos, lo que representa el 10.36% del PIB de 2018. Previamente ya hemos señalado el gasto adicional aproximado que implicaría la implementación del ICU, si tomamos en consideración únicamente el costo de otorgar la transferencia a la población dejando de lado costos administrativos y de operación.

En base a ello comparando los costos adicionales que implicarían, como porcentaje del PIB, cada uno de los respectivos escenarios con la reducción en el porcentaje de la población en situación de pobreza, ambos en puntos porcentuales, se tiene que, en lo que respecta a los

escenarios base, entre mayor es el aumento en el porcentaje del PIB destinado al desarrollo social mayores son las reducciones en el porcentaje de población en situación de pobreza.

Gráfico 14. Aumento del gasto en desarrollo social como % del PIB frente a la reducción del % de población en situación de pobreza¹ (puntos porcentuales)



¹ Variaciones evaluadas con respecto a las cifras oficiales de 2018
Fuente: SHCP, CONEVAL y estimaciones propias.

Como se observa en el Gráfico 14, los dos primeros escenarios que habíamos considerado como más generosos son los que representan un mayor incremento del porcentaje destinado a gasto social. En el caso del Escenario 1 con el ICU el gasto aumentaría hasta 29.34% del PIB, una extensión de 18.98 puntos porcentuales, si bien este aumento es considerablemente elevado, la pobreza pasa de ser de 41.94% a casi desaparecer representando el 0.01% de la población total, disminuyendo así 41.9 puntos porcentuales. Impactos similares se tienen para su sub-escenario ‘c’ dado que la reducción del gasto por la eliminación de otros programas de transferencias no es muy significativa en términos porcentuales, aspecto que se replica para el resto de escenarios.

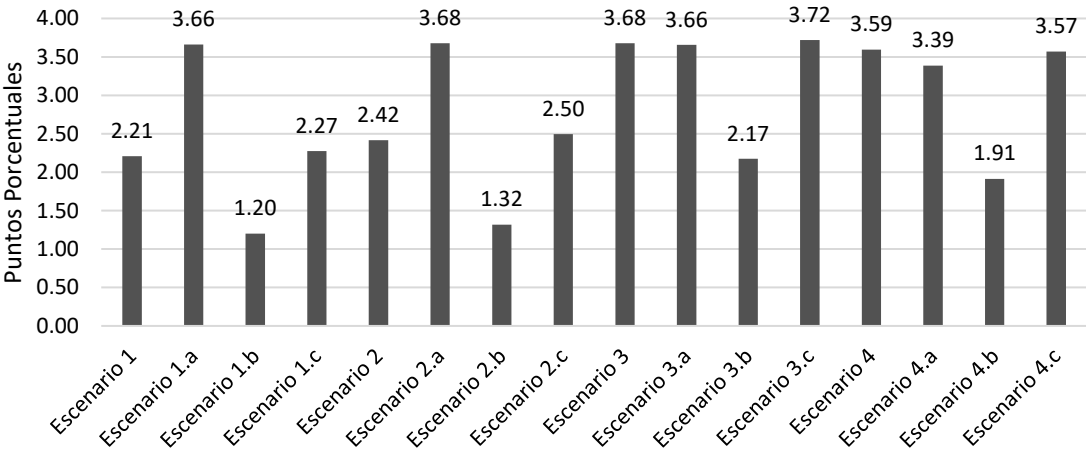
Entre los primeros dos escenarios y los resultados correspondientes a los escenarios 3 y 4 se observa una marcada diferencia. El hecho de reducir el monto de la transferencia a solo llegar a cubrir la canasta alimentaria conduce a que en el escenario 3 el aumento del gasto social sea de 9.52 puntos porcentuales con respecto al gasto de 2018, y en el escenario 4 de 8.8 puntos porcentuales, casi la mitad de los incrementos en los escenarios previos. Mientras que la reducción en el porcentaje de población en situación de pobreza continúa siendo importante, de 35.01 y 31.82 puntos porcentuales, respectivamente.

En todos los escenarios previamente mencionados se está tomando en consideración cubrir a toda la población, no obstante, si tomamos en consideración una entrega gradual en base a dos criterios distintos se observa una notable diferencia entre ellos. Tomando como ejemplo los que guardan más diferencia, que son los escenarios 1.a y 1.b, se tiene que por una parte el aumento en el gasto es parecido, cerca de 8.3 puntos porcentuales en cada uno, pues en ambos se consideró una similar cobertura de la población, sin embargo, la reducción en la pobreza en el escenario 1.a es de 30.43 puntos porcentuales, mientras que en el escenario 1.b la reducción es de solo 9.95 puntos porcentuales.

Como hacíamos mención previamente, se tiene un mayor impacto en la reducción de la pobreza al utilizar criterios de introducción gradual con un enfoque universal, pues al seleccionar en función de prioritaria atención a las personas en situación de pobreza se está focalizando y no se llega a generar un significativo impacto en el combate a la pobreza a nivel nacional.

En base a los cálculos obtenidos de aumento del gasto social y reducción del porcentaje de población en situación de pobreza, se evaluó la relación existente entre ambos para cada uno de los escenarios, analizando cuantos puntos porcentuales se reduce el porcentaje de población en situación de pobreza por cada punto porcentual de aumento del gasto en desarrollo social.

Gráfico 15. Razón de disminución de la pobreza frente a aumento del gasto social



Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 15 muestra dicha relación en cada uno de los escenarios. Podemos observar que en las situaciones en que se presentan mayores reducciones de la pobreza por cada punto porcentual de aumento del gasto social, es en los sub-escenarios 'a', en los escenarios 3 y 4, y en los escenarios 3.c y 4.c.

Una observación importante a destacar es que a pesar de que los escenarios 3 y 4 son más restrictivos, en el sentido de que sus montos otorgados corresponden a las líneas de bienestar mínimo, tienen una mayor potencia para reducir la pobreza con respecto a lo que se incrementa el gasto, debido precisamente a que ejercen una menor presión sobre el aumento del gasto social y propician notorias reducciones del porcentaje de población en situación de pobreza.

Estos indicadores, de igual manera, reafirman el hecho de que los sub-escenarios en que se utiliza un criterio de introducción gradual basado en la edad tienen una mayor potencia en reducir la pobreza con respecto a lo que se incrementa de gasto social. Como se observa en el escenario 1.a por cada punto porcentual de aumento del gasto social la pobreza se reduce en 3.66 puntos porcentuales, mientras que en el escenario 1.b por cada punto porcentual de aumento del gasto la pobreza solo se reduce en 1.20 puntos porcentuales.

En dichos términos resulta por tanto más apropiado utilizar un criterio basado en la edad de la población y no en función de si se encuentra en situación de pobreza. Por tal motivo, y teniendo en mente elegir alguno de los escenarios planteados que implique el menor esfuerzo fiscal y tenga potenciales resultados, podríamos sugerir el escenario 4.a, como un primer paso de avance del ICU que llega a cubrir a los menores de 18 años y los mayores de 65 años, otorgándoles la LBMU a los que habitan en zonas urbanas y la LBMR a los que habitan en zonas rurales, ejerciendo únicamente un aumento de 3.88 puntos porcentuales del gasto social como porcentaje del PIB, y reduciendo la pobreza hasta ser de 28.77% de la población total.

Asimismo es de importancia subrayar que en México ya se tiene en la realidad un significativo paso de avance hacia esta forma de implementar un ICU en el país. Como se mencionó con anterioridad el programa de Pensión para Adultos Mayores cuenta ya con un carácter universal dentro de la población mayor de 65 años de edad, representando este programa un ingreso básico para todo este segmento de la población. Por tal motivo pudiendo llegar a ser un primer paso de avance para alcanzar la materialización el ICU en el país.

4.3 Consideraciones para implementar el ICU en México

A raíz de lo analizado previamente se observó que el ICU podría tener significativos impactos en la reducción de la pobreza y la desigualdad en México, no obstante, el ICU es una propuesta que al igual que todas las políticas públicas requiere tomar en consideración distintos elementos para su implementación junto con el proceso de análisis que envuelve la política de gasto (Stiglitz, 2000). Sin embargo, la presente investigación no pretende profundizar en dicho proceso para el ICU, por lo que únicamente mencionaremos algunas generalidades.

Respecto al diseño mismo del ICU, en la presente investigación se ha considerado como objetivo principal del ICU el combate a la pobreza y desigualdad, con respecto a ello y en base a lo analizado previamente de la evidencia empírica, para que el ICU cumpla con su objetivo es necesario que su implementación cuente con ciertas características:

- **Universalidad.** Que se cubra a toda la población y no solo a ciertos grupos en situación de vulnerabilidad, pues se podrían cometer los mismos errores de exclusión de los programas focalizados, y de lo contrario no se estaría contemplando como un derecho de ciudadanía.
- **Monto adecuado de la transferencia.** Es recomendable el monto de la transferencia sea al menos igual a la línea de bienestar en el país o bien, como menciona Gutiérrez (2018), para que el ICU cumpla su objetivo de combatir la pobreza se debe definir un monto que “como mínimo permita cubrir el costo de la canasta alimentaria; esto es, debe ser suficiente para superar condiciones de pobreza extrema y garantizar el derecho a la alimentación” (Gutiérrez, 2018: 25).
- **Complementariedad.** El ICU por sí mismo no puede abatir por completo la pobreza nacional, pues el componente de los ingresos no es el único que pone en situación de vulnerabilidad a las personas, pues hay otros elementos que ponen en riesgo la calidad de vida de los ciudadanos, por lo que, lo esencial es que se dé una complementariedad del ICU con otras políticas sociales encaminadas a reducir por distintos ámbitos las vulnerabilidades que presentan los individuos.
- **Derecho humano.** Es importante que el ICU no se contemple únicamente como un programa de transferencias, sino que el objetivo es que con ello la política social se

base en el enfoque de derechos con lo que, de igual manera, se impide que la propuesta se politice y que se tenga el riesgo de que con el tiempo se elimine, por lo que, es importante considerarlo como un derecho, aunque ello podría implicar mayores retrasos en su implementación (Gutiérrez, 2018).

- Reforma fiscal. Uno de las mayores oposiciones al ICU va encaminada al elevado costo fiscal que implica su implementación, por lo que, para su adecuado financiamiento es necesario que se lleve a cabo una reforma fiscal que permita obtener mayores recursos públicos y que junto con ello se llegue a un sistema mucho más progresivo que permita complementar los esfuerzos del ICU en cuanto a reducir la desigualdad y sus fines redistributivos.

Una de las cuestiones mayormente discutidas respecto al ICU es la forma en que se financiará. Al ser una propuesta de cobertura universal el esfuerzo fiscal para su financiamiento es significativo, como ya se visualizó anteriormente con los propios escenarios planteados. Por tal motivo, se han planteado distintas propuestas de financiamiento del ICU, las cuales las podemos agrupar en tres segmentos: reorientación de los recursos públicos, eliminación de corrupción y evasión fiscal, y una reforma fiscal.

En cuanto a la reorientación de los recursos públicos, las propuestas se han centrado en la eliminación de existentes programas de transferencias monetarias, los cuales, se contempla, sean sustituidos por el ICU. El objetivo es que al eliminar dichos programas sus recursos presupuestarios puedan ser destinados al financiamiento del ICU, contemplándolo como una alternativa factible, para el caso de México, al ser un país que cuenta con numerosos programas de este tipo (Del Val, 2007; Senado de la República: 2016, Red Global del Ingreso Básico); por lo que, se argumenta, eliminando “el gasto de todos los programas sociales, la implementación de una renta básica en el país es posible, y podría comenzarse a asignar de manera paulatina” (Senado de la República, 2016: 20).

Aunado a lo anterior, se ha mencionado la posibilidad de eliminar otro tipo de subsidios otorgados, no únicamente las transferencias monetarias como tal, como los dirigidos a servicios públicos y considerando, incluso, los subsidios otorgados a empresas y productores, al considerarse también como recursos que van destinados a los ciudadanos (Del Val, 2007), no obstante, se ha mencionado que ello podría implicar un cambio de valor en las líneas de

bienestar si se eliminasen subsidios orientados a la educación, el transporte, entre otros (Cantú, 2017).

Como otra opción de financiamiento del ICU se ha propuesto el obtener recursos mediante una recaudación más eficiente, a través del combate a la corrupción y a la evasión fiscal. Ambos casos son problemáticas que caracterizan al sistema fiscal mexicano (Del Val, 2007) y que de combatirse se podría lograr una utilización más eficiente de los recursos públicos pudiendo contribuir a financiar la propuesta del ICU.

Por otra parte, existen argumentos que coinciden en que el ahorro de programas y mayor eficiencia en la recaudación es parte del proceso, pero, que es necesario llevar a cabo una reforma fiscal para, por una parte, contar con los recursos suficientes para financiar de manera viable el ICU, y por otra parte, para que el ICU alcance su objetivo redistributivo. En este sentido, las propuestas planteadas se orientan a ampliar la recaudación tributaria en el país, basándose en que en México “existe un espacio fiscal para ampliar la recaudación y financiar un gasto social acorde al tamaño de la economía del país y a las necesidades insatisfechas de su población” (Yanes, 2016: 145).

En concordancia con ello, se hace hincapié en que la ampliación recaudatoria se haga de manera progresiva, es decir, incrementado la carga presupuestaria de las personas con más elevados ingresos (Huerta, 2009; Huerta, 2012; Arcarons, Raventós y Torrens, 2020a; Arcarons, Raventós y Torrens, 2020b; Senado de la República, 2016, Gutiérrez, 2018). Para el caso de México, Huerta (2009) construyó una propuesta de financiamiento del ICU basada en una reforma fiscal, cuyo argumento “parte de la idea de que el ICU sería el único ingreso libre de impuestos, y el esfuerzo fiscal que se requiere para otorgar este subsidio se orientaría a gravar a los estratos de la población con los ingresos más altos” (Huerta, 2009: 91), concluyendo, que al gravar las ganancias de las empresas se tendría una opción más viable de financiamiento del ICU para alcanzar fines redistributivos.

Además del esfuerzo fiscal y el diseño de la propuesta, otra de las cuestiones a las que se enfrenta la implementación del ICU en el país, y que impera no únicamente en México sino en todas las naciones, se refiere a las cuestiones políticas. Para que llegue a materializarse la propuesta del ICU “es necesaria la conformación de un sujeto político que lo impulse, le dé contenido viable y consiga su aprobación a través de una representación en el poder

legislativo” (Huerta, 2009: 88). En México, como se analizó con anterioridad, ya han llegado a formularse propuestas legislativas del ICU, no obstante, ninguna de ellas ha alcanzado el apoyo suficiente para pasar a ser más que solo una propuesta.

Los resultados obtenidos señalan que en México el ICU, como un mecanismo de la política social para combatir la pobreza y desigualdad, tiene un significativo papel pues sus impactos son considerablemente mayores respecto a previas políticas y programas sociales orientados al mismo objetivo, por lo que, en base a ello, podría considerarse como una política factible para México, no obstante, en base a lo analizado es importante que su diseño cumpla ciertas características para efectivamente alcanzar su objetivo. Además de esto en México, y en otras naciones, las cuestiones políticas y al ámbito fiscal son elementos previos en los que aún falta preparación para poder llegar a materializar esta propuesta.

Conclusiones

El objetivo central sobre el que se sustentó el desarrollo del presente trabajo de tesis fue el analizar el impacto que tendría en los niveles de pobreza y desigualdad la introducción de un Ingreso Ciudadano Universal en México, para ello la presente investigación se enfocó en analizar, primeramente, los principales rasgos que envuelven al ICU para posteriormente enfocar la atención en el papel de esta propuesta dentro de la política social y específicamente en el combate a la pobreza, tomando así lo experimentado a nivel internacional junto con lo estudiado para México para construir escenarios de posible adopción del ICU y evaluar sus impactos.

Los elementos teóricos de los que parte la presente investigación son los argumentos de la ciudadanía social, la justicia social y los estados de bienestar. En base a ello, podemos concluir que el ICU es una política que adopta características acorde a un régimen de bienestar universalista pues promueve la desmercantilización del derecho que tienen los individuos de satisfacer sus necesidades básicas, ello sin tener que estar insertos dentro del mercado laboral ya que el ICU les garantiza un ingreso periódico para dichos fines.

Asimismo, el ICU al ser una política que no hace distinción entre las personas a recibir la transferencia monetaria se figura como un derecho de ciudadanía, y mediante el cual los individuos pueden tener acceso a un piso mínimo de ingresos a partir del cual cada uno mediante sus propios esfuerzos puede mejorar sin el temor de dejar de percibir el ICU pues éste es un derecho. Además, dicho piso mínimo de ingresos, en términos de John Rawls, igualmente contribuye a garantizar las libertades básicas, al menos en el ámbito económico, que conducen a una sociedad justa, aparte de que con lo observado en los resultados de los escenarios se presenta una marcada reducción de la desigualdad lo que constata el mayor beneficio a los menos aventajados de lo que habla Rawls.

A raíz de lo analizado desde el ámbito teórico del ICU junto con la evidencia empírica de las experiencias que se han tenido a nivel internacional respecto a una implementación de un ICU o políticas similares, se tiene que, a pesar de los argumentos que sostienen que el ICU es una política poco viable, por lo costosa que es y por otros efectos como el desincentivo al trabajo y la superación personal, es posible su instrumentación mediante adecuados

mecanismos de financiamiento, que además podrían actuar de complemento al combate a la desigualdad, como lo es mediante reformas fiscales progresivas.

Asimismo, con las experiencias analizadas se ha constatado que a pesar de ser el ICU una política que otorga a todos los ciudadanos una transferencia tal que le alcance a cubrir ciertas necesidades y que es un ingreso ya asegurado de manera periódica, ello no incentiva a las personas a dejar de trabajar, por lo que supera las críticas de que incentiva la vagancia.

A pesar que desde el ámbito empírico no se han analizado a profundidad los impactos que ha tenido la implementación de estrategias encaminadas al ICU, particularmente sobre la pobreza y desigualdad, los estudios e investigaciones sugieren que efectivamente se tendrían notables reducciones en ambas pues al no ser una política focalizada no se tienen problemas de exclusión de potenciales beneficiarios, por lo que, su cobertura e impacto sería de mayor alcance.

Para el caso específico de México, con las estrategias implementadas hasta el momento orientadas al combate a la pobreza no se han logrado visualizar significativas reducciones en los niveles de ésta, y en cuanto a la desigualdad ésta apenas si se ha visto reducida ligeramente tomando en consideración de que por parte de la política social no se han implementado acciones exactamente dirigidas a dicho ámbito.

Con anterioridad se había señalado como hipótesis que el ICU contribuía significativamente a la reducción de la pobreza. En base a la investigación realizada y a los resultados obtenidos de los escenarios simulados, se ha llegado a la conclusión de que efectivamente el ICU llega a generar importantes reducciones en la pobreza, principalmente si nos referimos a una cobertura universal o bien mediante una implementación gradual en base a la edad.

No obstante, si bien afirmamos que el ICU efectivamente es una política apropiada para combatir la pobreza, es de importancia recalcar que al solo enfocarse en el componente económico de la pobreza es necesario se complemente con otras acciones orientadas a atender los derechos sociales de la población, ya que la pobreza es un fenómeno multidimensional y es necesario brindar atención también a las carencias sociales para efectivamente fortalecer el combate a la pobreza desde sus distintos ámbitos, pues como se observó a pesar de superar las líneas de pobreza las personas continúan en vulnerabilidad por carencias sociales.

Asimismo, otra de las hipótesis tomadas en consideración es que en el tipo de pobreza en que tendría un mayor impacto el ICU sería en la pobreza por ingresos más que en la pobreza multidimensional, no obstante, tomando en consideración únicamente los escenarios base planteados se observó que las reducciones fueron más significativas en la pobreza moderada. Ello se encontraría asociado a que la población ubicada en esta condición aunque está por debajo de la línea de pobreza se encuentra por encima de la línea de pobreza extrema, por lo que, con la transferencia otorgada por el ICU la mayoría de estos individuos sobrepasaría el umbral de pobreza y, asimismo, este monto asignado llega a ser suficiente para que incluso personas en situación de pobreza extrema logren superar la línea de pobreza, por lo que no pasan a catalogarse como pobres moderados.

De igual manera, al inicio de la investigación se planteó tentativamente que entre mayores fueran los montos asignados mayor sería el impacto observado en la reducción de la pobreza, esta hipótesis se corroboró efectivamente, no obstante, surgieron algunas observaciones al respecto. Por un lado, tenemos los escenarios graduales en los que se utilizan criterios más universales, y por otro los que se basan en atender primeramente a personas en situación de pobreza, en el primer caso efectivamente entre mayor es el monto, los resultados son más significativos, en el segundo caso las variaciones en la reducción de la pobreza entre un escenario y otro son pequeñas sin importar si se otorgan montos generosos o restrictivos.

Como última hipótesis se planteó que la introducción del ICU generaría reducciones en el índice de Gini del país, en base a los resultados obtenidos, se comprobó que efectivamente en todos y cada uno de los escenarios el índice de Gini se reduce, siendo mucho más significativa la reducción cuando el criterio es más universal aún si se otorgan montos reducidos que solo cubran la canasta alimentaria de la población, por lo que el ICU es efectivamente una política que contribuye a combatir la desigualdad y no solo la pobreza. Diferenciándose por ello de anteriores programas y estrategias implementadas que se han enfocado en abatir la pobreza pero sin figurar acciones concretas dirigidas a la desigualdad.

Reconocemos, por ende, que el ICU es factible como mecanismo de combate a la pobreza, en el sentido de que cumpliría satisfactoriamente sus objetivos, no obstante, la viabilidad de su implementación se encuentra asociada a otros elementos como lo es las alternativas de

financiamiento, las resistencias a su implementación desde el ámbito político y las alternativas para llevar a cabo su instrumentación.

Si nos referimos a una viabilidad más pronta, tomando en consideración tanto el impacto en la pobreza como los esfuerzos fiscales que implicaría, podemos concluir que, de los escenarios aquí planteados, el más oportuno sería el de entregar a la población rural la línea de bienestar mínimo rural y a la población urbana la línea de bienestar mínimo urbana. Si bien en base a estos criterios la pobreza no llega a abatirse por completo si llega disminuir significativamente, y lo mismo para la desigualdad, siendo el peso fiscal sobre el PEF de menos del 40%.

Asimismo, tomando en consideración que una implementación completa de manera abrupta podría ser difícil, a partir de los resultados obtenidos de la presente investigación sugerimos que una acertada opción sería una implementación gradual tomando como criterio de decisión la edad. Atendiendo así primeramente a las personas de la tercera edad y a los menores de 18 años, llegando a reducirse, con este criterio, las cifras de la pobreza a cerca de la mitad de las observadas en 2018, por lo que, como un primer avance los resultados serían destacables. Además de ello, actualmente ya ha sido extendido a nivel nacional el programa de Pensión para Adultos Mayores, el cual ya podría constituir un primer paso para lograr la efectiva realización del ICU en el país.

Teniendo que la presente investigación tuvo como objetivo central evaluar el impacto de la implementación de un ICU en México, específicamente en los niveles de pobreza y desigualdad, los ámbitos de investigación abarcados se centraron en dicho fin, quedando fuera distintas líneas de investigación que no llegaron a ser cubiertas en el presente trabajo y que sirven de fundamento para futuras investigaciones sobre otros ámbitos en los que llegase a tener impacto la implementación del ICU en el país.

Entre las futuras líneas de investigación se encuentra la formulación de propuestas de financiamiento. De manera breve, llegamos a abordar las propuestas generales que se han sugerido en este ámbito, no obstante, aún falta una formulación más acertada para el caso específico de México, tomando en consideración las particularidades que rodean al sistema fiscal mexicano.

Otro ámbito que ha sido cuestionado por la crítica son las consecuencias en la oferta laboral de la adopción del ICU. Al ser el ICU una política que garantiza a los individuos tener un ingreso de manera periódica se ha llegado a considerar que podría generar desincentivos al trabajo, con los resultados observados de la experiencia internacional se concluyó que en estos determinados lugares no es el caso, no obstante, falta un análisis profundo de esta situación para el caso específico de México, tratándose de un país de bajos salarios, con un importante sector informal, con generación insuficiente de empleos formales, etc.

Asimismo, resulta importante un análisis de los impactos a nivel macroeconómico del ICU en el país, en ámbitos como el crecimiento económico y posibles efectos inflacionarios, siendo cuestiones que igualmente han formado parte del debate en torno a la viabilidad o no de llegar a adoptar un ICU en las naciones, y que para el caso de México es de igual importancia asignarle un particular estudio.

De igual manera el análisis aquí efectuado es fundamentalmente orientativo, y los escenarios formulados constituyen únicamente una guía de los impactos que podría llegar a alcanzar el ICU como mecanismo de la política social para combatir la pobreza y la desigualdad, sin embargo, ninguno de los escenarios aquí planteados constituye una propuesta estructurada para la introducción del ICU en México, por lo que, aún faltan esfuerzos para llegar a materializar la propuesta del Ingreso Ciudadano Universal en el país.

Bibliografía

Abramo, L., Cecchini, S. y Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL, N° 155. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Abramovic, V. (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” en *Revista de la CEPAL No. 88*, pp. 36-50.

Acosta, F. (2010). “De PRONASOL a Oportunidades: política social y persistencia de la pobreza en México” en *Barataria Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, núm. 11*, pp. 231-246.

Arcarons, J., Raventós, D. y Torrens, L. (2020a) “Modelos de financiación para una renta básica” en *Revista Internacional de Pensamiento Político, 2020, num. 15*, p. 23-36.

Arcarons, J., Raventós, D., y Torrens, L. (2020b). “Nuevos modelos para financiar una renta básica incondicional y universal” en *Sin Permiso, 2020, vol. 2020, núm. Juny*.

Barba, C. y Valencia, E. (2013). “La transición del régimen de bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales”. en *Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol. 22, núm. 2*, pp. 47-76.

Barba, C. (2021). *El régimen de bienestar mexicano; inercias transformaciones y desafíos*. Serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México, núm. 191.

Boltvinik, J. (2010). “Ingreso ciudadano universal y economía moral” en Valencia, E (ed.), *Perspectivas del universalismo en México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara e ITESO.

Calnistky, D. Latner, J. (2017). *Basic Income in a small town: understanding the elusive effects on work*. Oxford University Press, Society for the Study of Social Problems.

Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, Gaceta Parlamentaria, 14 de abril de 2016.

Cantú, R. (2017). *Ingreso básico en México: ¿A quién beneficiaría y cuánto costaría?* Estudios Macroeconómicos y del Desarrollo. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.

Cardozo, M. (2006). “Políticas de lucha contra la pobreza en México Principales resultados y limitaciones” en *Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología, vol. 16, núm. 45*, enero-abril, pp.15-56.

Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva para América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Libros de la CEPAL, N° 111. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cecchini, S. y otros (eds.). (2015). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Libros de la CEPAL, N° 136. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CONEVAL. (2013). *Evaluación estratégica de protección social en México*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México.

CONEVAL. (2014). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONEVAL. (2017). *Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2018*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONEVAL. (2018a). *Fichas de Monitoreo y Evaluación 2017-2018 de los programas y las Acciones Federales de Desarrollo Social*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONEVAL. (2018b). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONEVAL. (2018c). *Informe de pobreza en los municipios de México 2015*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONEVAL. (2019). *Programa para la medición de la pobreza 2018*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONEVAL. (2020). *Ingreso (Bienestar Económico) Programas que son relevantes para esta dimensión*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONEVAL. (2022). *Fichas de Monitoreo y Evaluación 2021-2022 de los Programas y Acciones Sociales Federales de Desarrollo Social*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Cordera, R. y Lomelí, L. (2003). “México: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)” en *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*. División Desarrollo Productivo y empresarial. Unidad de Desarrollo Agrícola. CEPAL Naciones Unidas, FAO, RIMISP.

Cortés, F. (2014). *Gasto social y pobreza*. Documento de trabajo. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo UNAM.

Cortés F., Hernández, E. Hernández, M. Székely y H. Vera Llamas. (2003). “Evolución y Características de la pobreza en México en la última década del siglo XX” en *Economía mexicana. Nueva Época*, vol. XII, núm 2, segundo semestre, pp. 295-325.

Cortés, F., Huffman, C. y Yaschine, I. (2018). “La desigualdad en el ingreso, un flagelo persistente” en Cordera, R. y Provencio, E. (2018) *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024*. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo. Colección informe del desarrollo en México.

Cortés, F., Nájera, H., Valdés, S. (n.d). *Nota sobre un Ingreso Ciudadano Universal (ICU), la pobreza y la desigualdad en México*. Programa Universitario de Estudios de Desarrollo.

Crossa, M. (2018). “¿Adiós al trabajo? Una crítica al proyecto de Ingreso Universal Ciudadano en México desde la teoría del valor” en *Sociología del trabajo No. 93*, pp. 181-199.

Del Val, E. (2019). “Ingreso Ciudadano Universal” en Yanes, P. (Coord.). (2007). *Primer Seminario Internacional. Derecho a la existencia y libertad real para todos: Ingreso Ciudadano Universal (ICU), Derechos humanos emergentes y nuevas políticas sociales*. Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Secretaría de Desarrollo Social.

Del Val, E. (2019). “Ingreso Ciudadano Universal” en Cordera, R. y Provencio, E. (coords.). *Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de Desarrollo en México*. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo. Grupo Nuevo Curso de Desarrollo. Universidad Nacional Autónoma de México.

Esping-Andersen, G. (1990). *Los tres mundos del estado de bienestar*. España: Edicions Alfons el Magnanim-IVEI.

Forget, E. (2011). “The Town with No Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment” en *Canadian Public Policy / Analyse De Politiques 37*, no. 3 pp. 283-305.

Franco, G. y Canela, F. (2016). “Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos” en *Revista Opera*. Universidad Externado de Colombia.

Fuentes, R. y Barrón, I. (2018). *Desigualdad en México*. Conferencia presentada en el Seminario CONEVAL, 25 de septiembre de 2018, OXFAM México.

GiveDirectly. Ver GiveDirectly Basic Income: <https://www.givedirectly.org/basicincome>

Gómez, R. (2018). *¿Es la renta básica la solución a los problemas de desigualdad social en España?* Tesis de Licenciatura. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ICADE). Universidad Pontificia Comillas. Madrid.

Gobierno de México. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Gobierno de México.

Gutiérrez, A. (2018). *Escenarios y cálculo de costos de implementación de un ingreso ciudadano universal (ICU) en México*. CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas – México – N° 174.

Hernández, G., De la Garza, T., Zamudio, J. y Yaschine, I. (coords.). (2019). *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Huerta, R. (2009). “Ingreso ciudadano en México: impacto y viabilidad” en *Problemas de Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*. Vol. 40, núm. 159, octubre-diciembre.

Huerta, R. (2012). “Pobreza, distribución del ingreso y renta básica” en *Economía UNAM*, 9(26), pp. 68-81.

INEGI. (2015). *Encuesta Intercensal 2015. Principales Resultados*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

INEGI. (2019a). *Descripción de la Base de datos de la ENGIH 2018*. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018 Nueva Serie. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

INEGI. (2019b). *Descripción del cálculo de los principales indicadores con R*. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018 Nueva Serie. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Jusidman, C. (2009). “Desigualdad y política social en México” en *Nueva sociedad*, núm 220, marzo-abril, pp. 190-210.

Kangas, O. et al. (2020). *Suomen perustulokokeilun arviointi*. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita, Helsinki.

Marín, E. (2018). *Análisis comparado internacional del Ingreso Básico Universal: lecciones de política pública para México*. México: Centro de Estudio de las Finanzas Públicas.

Marshall, T. (1950). “Ciudadanía y clase social” en Marshall, T. y Bottomore, T. (1998) *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires, Losada.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migración. Ver Gobierno de España. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migración. Seguridad Social. Ingreso Mínimo Vital. <http://www.seg->

social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7 (Consultado el 30 de marzo de 2021)

Ochoa, S. (2019). “Análisis de descomposición del cambio en la pobreza de ingresos con ajuste de las Encuestas de Ingreso, 2008-2016” en *Revista de Economía Mexicana* núm 4. Facultad de Economía UNAM.

Ordoñez, G. (2003). “Hacia el Estado de Bienestar en México: una propuesta de agenda mínima para el desarrollo” en Gendreau, M. y Valencia, E. (coords.). *Hacia la transformación de la política social en México*. Universidad Iberoamericana Puebla. Universidad de Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. UNICEF, SEDESOL.

Ordoñez, G. y Silva, A. (2019). “Progresión Oportunidades-Prospera: avatares, alcances y resultados de un programa paradigmático contra la pobreza” en *Papeles de Población* núm. 99, pp. 77-111.

Quintos, M. Á. (2015). *La renta ciudadana universal como mecanismo de superación de las desigualdades y la pobreza en México*. Ensayo de Especialidad en Desarrollo Social. Programa Único de Especializaciones en Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

Ravallion, M. (2018). *Guaranteed employment or guaranteed income?* Center of Global Development. Working paper.

Raventós, D. (2001). *La Renta Básica*. Síntesis, no. 10.

Raventós, D. (2006). *Renta Básica de Ciudadanía*. Filosofía, Economía y Política. Papeles del Este. España.

Raventós, D. (2014). “Tomarse la Renta Básica en serio es hablar del mundo y de la realidad” en Varios Autores. (2014). *Monográfico sobre la Renta Básica*. Sin permiso.

Raventós, D. y Wark, J. (2013). “Un alegato republicano por la Renta Básica” en Varios Autores. (2014). *Monográfico sobre la Renta Básica*. Sin permiso.

Rawls, J. (1971). *Teoría de la justicia*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Rawls, J. (2002). *La justicia como equidad*. Una reformulación. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

SCJN. (2016). *Mínimo Vital, conforme al derecho constitucional mexicano y al internacional de los derechos humanos, se encuentra dirigido a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas físicas y no de las jurídicas*. Tesis Aislada (Constitucional). Semanario Judicial de la Federación.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.
<https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/Reportes/ReporteDE.aspx?idius=2011316&Tipo=1>

Scott, J. (2003). “México: Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA)” en *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*. División Desarrollo Productivo y empresarial. Unidad de Desarrollo Agrícola. CEPAL Naciones Unidas, FAO, RIMISP.

Senado de la República. Gaceta Parlamentaria, Gaceta: LX/1SPR-25/13024. 04 de julio de 2007.

Senado de la República. (2016). *Seminario Internacional Renta Básica y Distribución de la Riqueza. Memorias del Seminario*. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. CEPAL. México. 19 al 21 de abril de 2016.

Székely, M. (2005). *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004*. Secretaría de Desarrollo Social. Serie: documentos de investigación.

Stiglitz, J. E. (2000). *Economía del sector público*. 3ra edición. España. Antoni Bosch, editor.

Tena, A. (2018). “La Renta Básica Universal basada en la evidencia” en *Política y Sociedad*, pp. 851-871.

Tena, A. (2020). “La complejidad de una idea simple. La investigación sobre el ingreso básico universal en la actualidad” en *Política y gobierno*, vol. 27, núm. 1, enero-junio,

Torres, F. y Rojas, A. (2015). “Política económica y política social en México: desequilibrios y saldos” en *Revista Problemas del Desarrollo*, vol. 182, núm. 46, julio-septiembre.

Treisman, Rachel. (04/03/2021). *California Program Giving \$500 No-Strings-Attached Stipends Pays off, study finds*. <https://www.npr.org/2021/03/04/973653719/california-program-giving-500-no-strings-attached-stipends-pays-off-study-finds>

Van Parijs, P. (2017). “Una Renta Básica para todos: asegurar la libertad real, otorgando a todos un ingreso de subsistencia” en *Persona y sociedad*. Vol. XXXI N° 2. Universidad Alberto Hurtado.

Villarespe, V. y Merino, S. (2008). *Los programas contemporáneos de combate a la pobreza en México: alcances y perspectivas*. Asociación argentina de historia económica. Universidad Nacional de Tres de Febrero. XXI Jornadas de Historia Económica.

Yanes, P. (Coord.). (2007). *Primer Seminario Internacional. Derecho a la existencia y libertad real para todos: Ingreso Ciudadano Universal (ICU), Derechos humanos emergentes y nuevas políticas sociales*. Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Secretaría de Desarrollo Social.

Yanes, P. (2016). “¿De las transferencias monetarias condicionadas al Ingreso Ciudadano Universal?” en *Acta Sociológica* núm. 70 Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, mayo-agosto, pp. 129-149.