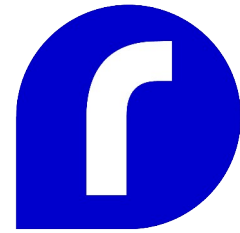


De las transferencias monetarias al Ingreso Mínimo Vital. Posibilidades y desafíos para México



DOI: <https://doi.org/10.22458/rr.v15i2.5994>

Recibido: 28 de marzo 2025

Revisado: 7 de mayo 2025

Aprobado: 13 de julio 2025

Berenice P. Ramírez López
Mexicana, Doctora en Estudios
Latinoamericanos por la
Universidad Nacional Autónoma
de México (UNAM). Investigadora
en el Instituto de Investigaciones
Económicas de la UNAM en
México.
Correo electrónico:
berenice@unam.mx
ORCID: 0000-0001-6701-1757

Resumen: Esta investigación analiza la transición de las transferencias monetarias al Ingreso Mínimo Vital (IMV) en México al evaluar su viabilidad y desafíos. Se expone cómo las políticas económicas de las últimas décadas intensificaron la desigualdad y la precariedad laboral hasta llevar a la necesidad de ampliar las transferencias monetarias. Se destaca la evolución de programas sociales al pasar de un enfoque asistencialista a la consolidación de derechos. Aunque el IMV está reconocido en la Constitución de la Ciudad de México, su implementación a nivel nacional sigue siendo incierta, con debates sobre financiamiento y su impacto en la redistribución del ingreso y el mercado laboral. No obstante, se reconoce su importancia en la reducción de la pobreza y la desigualdad, especialmente de los grupos más vulnerables.

Palabras clave: *Ingreso Básico Universal, Estado del bienestar, Desigualdad Económica*

From Cash Transfers to Minimum Income. Possibilities and challenges from Mexico

Abstract: This study analyzes the transition from cash transfers to the Minimum Living Income (MMI) in Mexico, assessing its viability and challenges. It shows how the economic policies of recent decades have exacerbated inequality and precarious work, leading to the need to expand cash transfers. It highlights the evolution of social programs from a welfare approach to the consolidation of rights. Although the MVI is recognized in the Constitution of Mexico City, its implementation at the national level remains uncertain, with debates on financing and its impact on income redistribution and the labor market. However, its importance in reducing poverty and inequality, especially for the most vulnerable groups, is recognized.

Key words: *Universal Basic Income, Welfare State, Economic Inequality*



Introducción

La pobreza y la desigualdad, que han sido una constante en la realidad de las poblaciones latinoamericanas y caribeñas, se acentuaron por las políticas de libre mercado de las últimas cuatro décadas, que promovieron la apertura comercial y financiera, así como la privatización de diversos espacios estatales y públicos. Dicha situación contrasta con una cada vez más acentuada concentración del ingreso y de la riqueza en el 1% de las élites locales que forman parte del poder económico global (Chancel 2022, 15).

En la región de América Latina y el Caribe, nos encontramos en presencia de una situación de bajo crecimiento económico, con tensiones en la organización del mercado de trabajo por la alta proporción de las ocupaciones en condiciones de informalidad, la introducción de procesos robotizados y de la inteligencia artificial en las actividades productivas de bienes y servicios, así como el crecimiento de los trabajadores independientes o por cuenta propia.

Todos estos eventos que presionan a los salarios, al nivel de ocupación y que aumentan la precariedad y el riesgo social, condujeron a la política pública a promover las transferencias monetarias focalizadas a población vulnerable y en pobreza extrema que permitieran mantener un mínimo nivel de consumo para las personas con mayores riesgos de aumentar su pobreza. Las más generalizadas han sido los apoyos de diferente monto y cobertura a las personas envejecidas que, ante la falta de pensiones derivadas de su participación laboral y de contribuciones a su seguridad social, han provocado que se promueva la instrumentación de pensiones de gasto público identificadas como no contributivas.

La Comisión Económica para América Latina señala que, de 2000 a 2022, las pensiones de financiamiento público aumentaron la cobertura de las personas de 65 y más años del 3.1 % al 31.4 %, lo que ha permitido que la cobertura de pensiones derivadas de contribuciones y las de gasto público cubran ya a 75.5 % de las personas de la región de 65 y más años (Arenas y Robles 2024, 31).

También, se ha avanzado en las transferencias monetarias para madres jefe de familia, jóvenes y ayudas a la primera infancia. Estas iniciativas se formularon como programas de carácter asistencial focalizados y sujetos a presupuestos anuales de aquellos gobiernos afines al gasto social a partir de entregas monetarias. Poco se volteó a ver al trabajo de cuidados que por lo general clasifica a las personas que desempeñan estas actividades como población no económicamente activa y se generalizó la caracterización de informalidad para toda actividad irregular sin un análisis riguroso de que lo que ha estado creciendo es el empleo en condiciones de informalidad, provocado por la falta de regulación estatal de las empresas formales, de los conglomerados transnacionales y de la construcción de la seguridad social, que solo

identificó como sujeto de derechos a las personas trabajadoras asalariadas subordinadas. Tampoco se analizó adecuadamente la participación de la economía popular, la movilidad laboral, la explotación que registra la unidad económica de los hogares y no solo la persona trabajadora que se ha reducido a la que sale de casa.

La precariedad laboral y la ausencia de ingresos para una buena parte de la población abonó la necesidad de construir derechos sociales y no sólo laborales. Así, se han reforzado las propuestas que tienen más de 200 años¹ en circulación desde que Thomas Paine en “Justicia agraria” ([1797] 2017) señaló que se debía garantizar a las personas su sustento material como un objetivo ético y político realizable² e influyó en los socialistas utópicos del siglo XIX.

De acuerdo con Alberto Tena, otros autores han hecho referencia a la necesidad de contar con ingresos otorgados por la hacienda pública, entre ellos: John Stuart Mill que, en su “Principios de economía política ([1848])”, dedica espacios a los debates sobre la posibilidad de garantizar el derecho a una renta. En el siglo XX, el tema fue desarrollado por Bertrand Russell que tuvo influencia en diferentes sectores del partido laborista británico que en la década de 1920 discutieron en sus congresos la posibilidad de la asignación de una renta. También, el tema fue abordado por otros economistas de diversas perspectivas teóricas como Milton Freedman y John Kenneth Galbraith y sus respectivas influencias en el Plan de Asistencia Familiar del presidente Richard Nixon o la propuesta de Subvención de Ingreso Mínimo del senador McGovern que generaron entonces amplios debates públicos (Tena 2020, 6). Entre las experiencias que se han instrumentado con éxito se encuentra la creación del Dividendo Social en Alaska en la década de 1970, que se trata de un referente práctico más cercano a una idea genuina de Ingreso Básico Universal (IBU) y la construcción de la red global de apoyo al IBU.

En México, la propuesta por un Ingreso Mínimo Vital (IMV) tiene su primera concreción en el artículo 9 de la Constitución de la Ciudad de México de 2017. Expresa el carácter de identidad federativa, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos que representa la Ciudad de México.

Aunque la propuesta constitucional de IMV tiene un alcance que se circunscribe a la Capital del país, las preguntas de investigación, que se han transformado en apartados de este capítulo, consideran la coyuntura actual de México como una gran oportunidad para situar el tema a nivel nacional, principalmente porque después de 200 años de vida independiente y de 69 que votamos las mujeres asumió, a partir del 1.º de octubre de este año, la primera presidenta del país, Claudia Sheinbaum, quien se ha desempeñado como jefa de gobierno de la Ciudad de México. La propuesta de nación que presentó durante la campaña electoral se inscribe en una perspectiva progresista, que se compromete en continuar con la transformación del país, bajo los lineamientos que establece y defiende el proyecto identificado como la Cuarta Transformación (4 T), que ha puesto en marcha el presidente Andrés Ma-

1. Tomás Moro, en su libro “Utopía” (1516), fue uno de los primeros en considerar una Renta Básica Universal (RBU) como respuesta a la criminalidad por necesidad. Sugirió que se debe proporcionar sustento ante necesidades primarias. Su contemporáneo, Juan Vives, también propuso apoyos similares para combatir la pobreza. Estos autores destacaron la importancia de otorgar una renta para todas las personas.

2. Thomas Paine (2017), en su obra “Justicia agraria opuesta a la ley y al monopolio agrario, o plan para mejorar la suerte de los hombres”, propone la creación de un fondo nacional en cada país. Este fondo estaría destinado a pagar a cada individuo, al cumplir 21 años, la suma de 15 libras esterlinas para establecerse; y además, diez libras esterlinas al año a todas las personas de 50 años y a las que alcancen esa edad en el futuro para protegerles de la pobreza en su vejez y proporcionarles una existencia honesta hasta el final de su carrera.

nuel López Obrador. A ello, se suma que, en el gobierno de la Ciudad de México, asumirá la Jefatura de Gobierno, Clara Brugada, quien realizó obra pública que mejoró servicios, recuperó espacios públicos y puso en marcha programas sociales enfocados a mejorar las condiciones de vida en la Alcaldía en la que estuvo al frente y que se caracteriza por su dimensión poblacional y que más del 50 % de las personas se catalogan con grado de desarrollo social bajo y muy bajo. Además, al tener que regirse por la Constitución local, el IMV será referente en la construcción de la política y de los derechos sociales.

Las preguntas de investigación que guían los apartados de este artículo son las siguientes: ¿la continuidad y fortalecimiento de las transferencias monetarias universales consideradas como derechos sociales podrían dar paso al IMV?; ¿qué efecto y cuáles sectores de la población tendrían mayores beneficios?; ¿cómo debería gestionarse el IMV en desigualdades regionales como las que se observan en el territorio nacional?

Características, trayectorias y resultados de los programas sociales focalizados

La Renta Básica o Ingreso Básico Universal o Ingreso Mínimo Vital es un ingreso monetario incondicional, universal y sostenible si es integrado en un sistema tributario progresivo, como mecanismo de derecho social para la ciudadanía que podría sostener un modelo de bienestar y hasta un Estado de Bienestar, porque, como bien señalan varios de los analistas que la promueven (Lo Vuolo, Raventós y Yanes 2010), este instrumento podría constituirse como la base para la reorganización estructural de las políticas públicas. “Es una propuesta conveniente en situaciones de bonanza económica, pero aún es más necesaria en situaciones de crisis económica y de ataque a las condiciones de vida y trabajo de gran parte de la población” (Lo Vuolo, Raventós y Yanes 2010, 37). Las múltiples iniciativas surgen de un mismo principio: derecho universal a partir de una asignación monetaria a toda la población sin ningún tipo de condición. La definición aceptada lo identifica como “pago monetario regular a toda la población, de forma individual, sin comprobación de recursos económicos ni de su situación laboral” (Van Parijs y Vanderborght 2017, 7).

Esta definición difiere de las características que asumen los programas de transferencias monetarias condicionadas que adquieren un matiz de asistencia temporal limitada por el presupuesto anual de los gobiernos y que se otorga siempre y cuando los beneficiarios sean clasificados en situación de vulnerabilidad extrema y además cumplan con los requisitos que se les solicita, lo que determina que sean convenidos. Así, se determinan los grupos a los que irán dirigidos estos apoyos. Esta acción se identifica como focalización y es la perspectiva que se impuso durante el periodo neoliberal a partir de una concepción de libre mercado en la que el Estado solo debe otorgar transferencias a los que carecieran del recurso monetario para comprar alimentos, salud y educación.

Para el caso de México, los programas de transferencias condicionadas inician en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que situó la administración de la pobreza como prioridad de la política social, dejó en segundo plano cualquier otra política distributiva. Los resultados de este programa fueron contrarios a lo que decía perseguir: se generó clientelismo por solidaridad, corrupción por bienestar y desarrollo regional, pero en los cultivos para exportación y sin resultados evidentes en cuanto a disminuir la pobreza o aumentar la cobertura de servicios públicos a la población (Ramírez López 2021, 172).

Lo relevante es que dio paso a un Estado liberal y residual que abandonó el fortalecimiento de la seguridad social pública, la renovación y el fortalecimiento de la infraestructura de servicios públicos y le dio prioridad a la entrega individualizada primero de insumos y despensas y posteriormente de dinero al destacar el carácter asistencial de la política social y a la vez incentivar la mercantilización del consumo básico que distorsionó entre otras cosas, la dieta, porque, ante transferencias de dinero tan bajas y ante la amplia distribución de bebidas y alimentos de alto contenido calórico de relativo bajo precio, se disparó, en las regiones con más pobreza, una combinación de mala nutrición con obesidad y sobrepeso.

El gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) elimina (PRONASOL) e instrumenta el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) mediante el fortalecimiento de las transferencias individuales focalizadas y condicionadas. Además, al reformar, en 1995, al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), da paso a la privatización de las pensiones al introducir al sector privado en su gestión y transformarlas al derecho laboral que garantiza el Estado a un ahorro forzoso sujeto al riesgo financiero y al incremento de aportaciones voluntarias, así como a la compra de una renta vitalicia o de seguros de sobrevivencia o a mantenerse en el ámbito laboral hasta que las fuerza física y mental lo permita por no poder obtener una pensión de retiro.

En la entrega de las transferencias monetarias a las personas, se incorpora a la banca privada que a lo largo de su participación fue afiliando a servicios financieros a buena parte de la población con mayor vulnerabilidad de convertirse en deudora y que mantiene su negocio a partir del pago de tasas de interés continuas y al alza. Con (PROGRESA) niños, mujeres y ancianos seleccionados de las comunidades con mayor pobreza deberían mantenerse en la escuela, acudir al centro de salud y consumir los complementos nutricionales. Les hacían suponer que les ofrecía posibilidades mediante el reconocimiento de su identidad y de las discriminaciones que sufren para que mejoraran sus condiciones en función de un principio meritocrático y que si no lo consiguieron sería resultado de su desempeño individual.

La igualdad de oportunidades pasa a ser el discurso oficial de la política social y así cambia las representaciones de la sociedad. Las clases sociales son sustituidas por grupos que pasan a ser definidos sobre la base de las discriminaciones, que sufren en relación con sus características fenotípicas, etnia, sexo y discapacidad (Dubet 2017). Más que los efectos de la explotación y la dominación, son las condiciones de género, edad y etnia lo que se

destaca, en una realidad que sigue manifestando las diferencias de clase acentuadas aún más por el colonialismo, el patriarcado y la sobredeterminación del mercado.

La perspectiva asistencial y focalizada de los programas sociales se fortalece con el arribo en el año 2000 del Partido Acción Nacional (PAN) tradicionalmente identificado con los sectores de derecha y conservadores. En 2002, se creó el Programa Nacional de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES, con lo que desaparece PROGRESA. Se mantienen las transferencias monetarias condicionadas focalizadas y además se crea el Sistema de Protección Social en Salud que incluía los programas de Seguro Popular, Embarazo Saludable, Seguro Médico para una Nueva Generación. El Programa Oportunidades, en su componente de salud y cirugía extramuros, generó confusión y ambigüedad entre los propósitos y alcances de la seguridad social, los seguros sociales, la asistencia social, la protección social y la atención a la salud. Unos eran obligatorios contributivos de amplia e integral atención, pero sufrían abandono, bajo presupuesto y nuevas formas de gestión de carácter empresarial para que el sector privado participara al brindar algunos de los servicios de responsabilidad estatal, que es el caso de los institutos de Seguro Social, IMSS y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Otros como el Seguro Popular eran de carácter voluntario y cuyos principales problemas fueron su falta de infraestructura y personal sanitario. Además, los administradores del Seguro Popular priorizaron la credencialización, porque el recurso que el Estado les daba lo solicitaban por afiliación registrada mediante capitación (pago de una cantidad fija por persona, independientemente de los servicios que se proporcionen a cada paciente) para brindar atención con base en un paquete mínimo de enfermedades.

El crecimiento de los programas de focalización y de transferencias condicionadas aumentó, lo mismo que la participación del gasto social en el Producto Interno Bruto (PIB), que pasó de 6.4 % en 1996 a 10.7 % en 2015, disminuyó a 10.1 % en 2017 y empezó a crecer de nuevo a partir de 2019 que registra 11.8 % del PIB, para llegar a 13.7 % en 2024 (SHCP 2024).

A pesar de la mayor participación del gasto social en el PIB, México se encuentra por debajo del gasto promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuyo gasto promedio es de 21 % del PIB; el que más aporta es Francia con 31.6 % (OCDE 2024).

De los 278 programas federales y acciones de desarrollo social que se registraron en 2012, se mantuvieron 154 durante 2019; la evaluación realizada por Coneval determinó que 103 eran relevantes. Para 2022, continuaban operando 121 (Coneval 2024, 25).

Durante el periodo de expansión de programas focalizados, la pobreza se mantuvo casi en las mismas proporciones, al pasar de 43 % del total de la población en 2008 a 41.9 % en 2018. Por la orientación de los programas sociales, dirigidos a la población más vulnerable, es posible que hubiera coadyuvado en alguna medida a la disminución de la pobreza extrema, la cual pa-

só de 11 % a 7.4 % durante el mismo periodo (Coneval 2019, 8-9), pero impacto alguno en la disminución de la desigualdad.

De los programas focalizados y condicionados a la afirmación de los derechos sociales

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2019-2024) suscribió en el Plan Nacional de Desarrollo construir un Estado de bienestar igualitario y fraterno a favor de los pobres, los débiles y los olvidados. En el ámbito de la política social, la definió como la promoción progresiva del acceso efectivo a los derechos sociales, derecho a la salud, alimentación, trabajo, vivienda, seguridad social, agua, educación, cultura, medio ambiente sano y esparcimiento, a partir de considerar principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos y sociales, el ciclo de vida de la persona, la participación social y comunitaria, así como la perspectiva territorial (Presidencia de la República 2022). Esta definición que bien podría sostener la construcción de una RBU o IMV se ha estado instrumentando mediante la combinación de transferencias monetarias directas. La mayoría focaliza a las personas con mayores vulnerabilidades, pero avanza mediante reformas constitucionales, que se establecen como garantía hacia la afirmación de los derechos sociales, como es el caso de la pensión de bienestar que se concibe de carácter *universal* para todas las personas de 65 y más años. En una dirección similar avanzan las pensiones para las personas con alguna discapacidad permanente, que, en un inicio, se enfocaron a población de pueblos originarios de 0 a 64 años o que vivieran en el área rural.

En el ámbito de Programas Sociales se les ha dado prioridad a las becas en todos los niveles para estudiantes de escuelas públicas de bajos ingresos; el programa de apoyo monetario para personas entre 18 y 29 años de edad fuera del estudio y del trabajo y que se denomina *Jóvenes Construyendo el Futuro*. Este programa va orientado a formarse, capacitarse e incorporarse al mercado laboral; el programa *Sembrando Vida* que ofrece apoyo monetario, en especie (semillas) y apoyo técnico para personas trabajadoras del campo, mayores de edad que habiten en localidades rurales, con ingreso inferior a la línea de bienestar rural, que sean propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajada en un proyecto agroforestal (Gobierno de México 2021).

La garantía estatal en la transformación de algunos programas a derechos sociales, se expresa en el decreto publicado el 8 de mayo de 2020 que reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y determina que “el monto de los recursos asignados, en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en el presupuesto de las entidades federativas del ejercicio fiscal que corresponda, para los programas de atención médica y medicamentos gratuitos, de apoyo económico para personas que tengan discapacidad permanente, de pensiones para personas adultas mayores, y de beca para estudiantes que se encuentren en condición de pobreza, no po-

drá ser disminuido, en términos reales, respecto del que se haya asignado en el ejercicio fiscal inmediato anterior (Congreso de la Unión 2020).

Junto a estos avances, se aplicó una política de recuperación del salario mínimo que aumentó en 125 % en el periodo 2018-2024. También, la pensión de bienestar aumentó su monto de 580 pesos, en 2018, a 3000 pesos mensuales en 2024. Dicho monto representó en enero de 2024, 1.7 de la canasta alimentaria rural y 1.30 de la canasta alimentaria urbana.

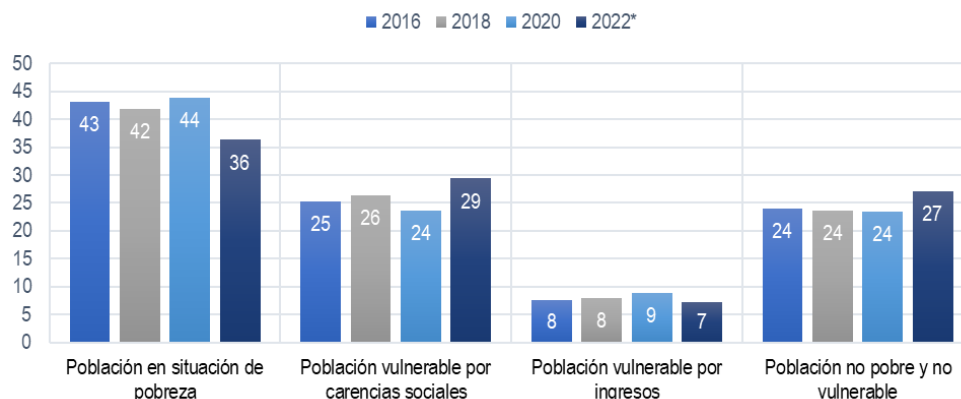
El conjunto de estas medidas ha dado como resultado la disminución de la pobreza laboral y mejoría en el Gini (Ramírez Berenice, Badillo Gabriel 2024). La pobreza a nivel nacional bajó de 41.9 % en 2018 a 36.3 % en 2022 (CONEVAL 2023) y a 35.8 % en 2024. La proporción que se tenía en el país alrededor de 1980 (Gráfica1) y es la cifra más baja de las registradas desde 2008 al usar la misma metodología con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). En números absolutos, son 46.8 millones de personas y representan proporcionalmente el número de personas que declararon situación de pobreza en 2010. Ha sido un gran logro haber sacado de la condición de pobreza entre 2019 y 2022 a 5.7 millones de personas, periodo atravesado por la crisis sanitaria de la COVID19.

El informe más reciente del Banco Mundial (BM) tiene su propia metodología para determinar los parámetros de pobreza. Señala que salieron de la pobreza 9.5 millones de personas en este sexenio. De acuerdo con el BM, en 2018, el 28.8 % de la población, equivalente a 35.7 millones de personas, vivía en pobreza. Para 2024, se proyecta que solo el 20.2 % de la población, o 26.1 millones de personas estarán en esta situación, lo que representa una disminución de 8.6 puntos porcentuales en seis años (Becerra 2024).

Además, el reporte de pobreza laboral del segundo trimestre de 2024 de Coneval muestra que, entre el segundo trimestre de 2023 y el segundo trimestre de 2024, el porcentaje de la pobreza laboral presentó una disminución a nivel nacional de 2.8 puntos porcentuales al pasar de 37.8 % a 35.0 % de la población (CONEVAL 2024).

Los resultados en la disminución de la población en situación de pobreza mostraron también, en el ámbito de la cuestión social, evidencias contradictorias (ver gráfica 1), porque si bien disminuyó el número de personas en condiciones de vulnerabilidad por ingresos, aumentó su vulnerabilidad por carencias sociales entre las que destaca el acceso efectivo a los servicios de salud públicos, lo que ha obligado y seguirá presionando para avanzar en la concepción y la ejecución de políticas transversales y territoriales encaminadas a construir condiciones de vida saludables.

Gráfica 1. México. Porcentaje de personas y de carencias sociales promedio por indicador de pobreza, 2016-2022



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL de la ENIGH 2016, 2018, 2020 y 2022

Estos resultados conducen a evaluar el conjunto de políticas que acompañaron esta consecuencia, las perspectivas a corto plazo y el camino largo o corto faltan por recorrer o por corregir para mejorar las condiciones de vida de las personas y dependerá de los paradigmas que soporten a los contenidos y los objetivos e instrumentos de política pública que se adopten y que requerirán de un regular seguimiento y evaluación.

Evidencias de una transferencia de vocación universal

La puesta en marcha de la Pensión de Bienestar como derecho universal para las personas de 65 y más, mostró que, a pesar de la pandemia de la COVID 19, este grupo de edad fue el único que no aumentó su pobreza en 2020, cuando esta creció del 41.9 % del total de la población en 2018 a 43.9 % en 2020 y la pobreza extrema aumentó de 7 % a 8.5 %. El siguiente cuadro muestra los resultados que la ENIGH de 2020 procesó. Se destacan dos grupos etarios con la finalidad de comparar los niveles de pobreza de personas de 65 años y más frente a personas de 18 años y menos. El primer grupo muestra menor proporción de pobres y de pobres extremos a diferencia del segundo grupo que muestra un mayor porcentaje y crecimiento de la pobreza.

Cuadro 1. Porcentaje de población en situación de pobreza en México 2018 y 2020, según el tipo de pobreza y grupo etario

Situación de pobreza	65 y más		De 0 a 18 años	
	2018	2020	2018	2020
Pobreza	43.2 %	37.9 %	50.3 %	52.6 %
Pobreza extrema	8.8 %	6.7 %	8.7 %	10.6 %
Ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	49.9 %	46.1 %	59.6 %	62.6 %
Ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	15.6 %	13.4 %	18.5 %	22.6 %

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2021)

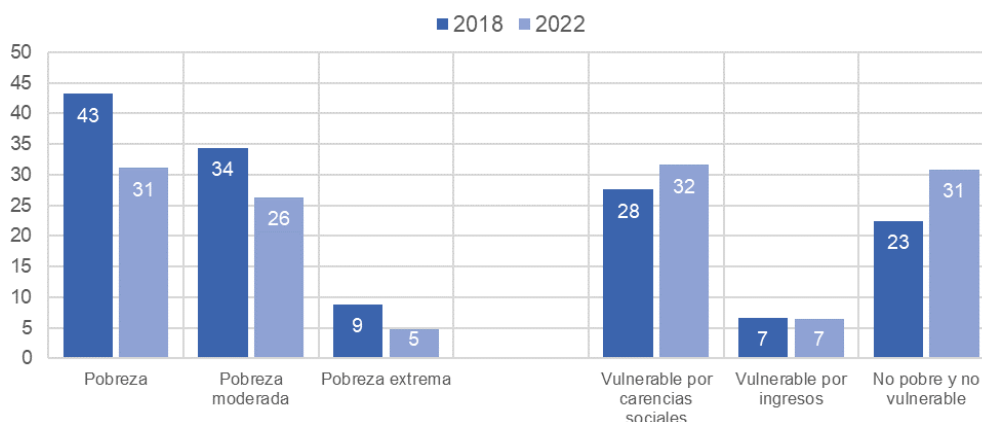
Esta demostración obliga a reflexionar la trascendencia de un apoyo universal que especialmente se dirige a contar con una base de ingreso; pero, lo más importante es su significado en la dignidad de las personas al contar con un recurso monetario y soporte de autonomía, más para las mujeres que fueron relegadas a espacios de dependencia por razones de género y por el predominio de una visión patriarcal.

La puesta en marcha de la pensión de bienestar ha requerido de una diferente conceptualización, diseño y distribución del gasto público que a partir del lema de este gobierno “primero los pobres” y en un proceso de gradualidad instauró para toda la población de 65 y más años este derecho. Para ello, se efectuaron ajustes constitucionales que modificaron el artículo 4.^o para asegurar la garantía del Estado en el otorgamiento de las becas, pensiones y prestaciones con lo que quedó establecido el enfoque de derecho para las prestaciones sociales (Congreso de la Unión 2020).

La pobreza, en las personas de 65 y más años, continuó disminuyendo a lo largo del sexenio (ver gráfica 2). En este grupo de edad, las transferencias tienen un mayoritario componente en los ingresos que reciben, porque aunque 26 % sigue perteneciendo a la población económicamente activa, solo el 41.5 % de los hombres y el 25.4 % de las mujeres reciben una pensión derivada de contribuciones (ENIGH 2022), mientras que cerca del 85 % recibe ya la pensión de bienestar. De esta forma, el aumento del monto de la pensión, que ya supera al valor de una canasta alimentaria urbana, ha sido un factor determinantes para dicho resultado. En el sexto informe de gobierno se registra que “El Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores entregó pensiones económicas a 12,343,472 personas³, de las cuales 1,070,549 residen en municipios o localidades indígenas o afro mexicanas; se logró que 99.9 % de los derechohabientes recibieran su pensión por transferencia bancaria” (Presidencia de la República Mexicana 2024).

3. En 2022, las personas de 65 y más años se proyectaban en 12 626 750 (ENOE-INEGI).

Gráfica 2. Porcentaje de población adulta mayor en situación de pobreza en México, 2018 y 2022



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL de la ENIGH 2018 y 2022.

Con los resultados obtenidos para las personas de 65 y más años a partir de una transferencia universal, la RBU o IMV, cuyo objetivo es constituir una base de ingreso que asegure la subsistencia y enaltezca la dignidad humana, se sitúa como propuesta viable. Lo que vendría por delante se definiría en el terreno de la disputa entre el poder económico, el gobierno y la ciudadanía por el presupuesto público. En la distribución del gasto, en el crecimiento del ingreso público y, lo más determinante, el rescate total de la forma y las funciones del Estado, que fueron capturadas por el mercado y que deberán dar soporte a una forma de Estado democrático, fortalecido con amplia participación y con procesos deliberativos que permitan encauzar funciones del Estado hacia la construcción del bienestar a partir de servicios públicos gratuitos de cobertura amplia y de calidad en el acceso a servicios educativos, de cuidado a la salud y de ambientes saludables y comunitarios.

Si se analiza la trayectoria de la construcción de los derechos sociales y siendo el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, la entidad con un mayor número de programas que se convirtieron en Ley, se puede observar que los programas iniciaron focalizados a personas con mayor grado de marginación y de acuerdo con la evaluación, la aprobación y el presupuesto van adquiriendo el carácter de derecho social. Así, inició el proceso que dio lugar a la Pensión de Bienestar de carácter nacional y universal propuesta en 2019. Esta fue presidida veinte años antes en el Distrito Federal por el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 años y más publicada el 6 de febrero de 2001 siendo Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador (Gaceta Oficial del Distrito Federal 2001).

El 18 de noviembre de 2003, se convirtió en Ley que estableció el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de sesenta y ocho años resi-

dentes en el distrito federal. El beneficio se estableció para las personas sin ingresos y se determinó como “una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal” (Gaceta Oficial del Distrito Federal 2003). Así, comenzó el reconocimiento de un mínimo de ingreso con enfoque de derecho.

En el año de 2007, con un gobierno de afiliación panista se pone en marcha el Programa 70 y más. Inició al otorgar apoyos a la población en extrema pobreza de comunidades rurales. En 2008, se amplió la cobertura a poblaciones de hasta 20 000 habitantes. Para 2009, el tamaño de las localidades objeto del programa era de hasta 30 000 habitantes y para 2012 se implementó la cobertura nacional. La condicionalidad residía en que no recibieran pensión de alguna institución de seguridad social y en 2013 se extendió para todas aquellas con 65 años y más. De ese modo, se convierte en la pensión para adultos mayores (PAM) de cobertura nacional, de nacionalidad mexicana o con un mínimo de 25 años de residencia en el país. El apoyo económico era de 580.00 MXN mensuales, que eran entregados de manera bimestral; cubrió un padrón de beneficiarios activos de la PAM de más de 5.7 millones de personas. No se registró evidencia de disminución de pobreza.

Los paradigmas y las disputas conceptuales entre los programas focalizados y condicionados y los derechos sociales universales

Los resultados, que se han obtenido con la pensión de bienestar que tiene una aspiración de carácter universal, han sido interpretados con enfoques diversos que expresan las disputas y diferencias entre paradigmas. Uno ha sostenido que la pobreza debe ser atendida mediante políticas asistenciales, que condicionen la ayuda a partir de que las personas las requieran y las merezcan, a partir de que se responsabilicen de cumplir reglas y disposiciones para acceder a esos beneficios y otro paradigma, parte de la necesaria instrumentación de derechos sociales universales que le den a las personas una base de certidumbre, que acorte las diferencias sociales máxime en un contexto de desigualdad caracterizada por la excesiva concentración del ingreso y la riqueza en el 1 % de la población. Or esa excesiva concentración de la riqueza que la transferencia *universal* como política pública y derecho social genera preocupación, porque se les estaría otorgando más beneficios a los que de por sí ya tienen mucho o acaparan todo. Sin embargo, está demostrado con los resultados en la cuestión social en diversas experiencias mundiales, que las políticas que definen a los estados de bienestar a partir de servicios públicos de amplia cobertura y calidad han tenido mejores resultados en la equidad que si se les comparan con las condiciones sociales que resultaron del neoliberalismo con Estados que solo proporcionan apoyos mínimos a los más vulnerables y para el resto incentiva a que el mercado amplíe la gama de servicios para ser comprados.

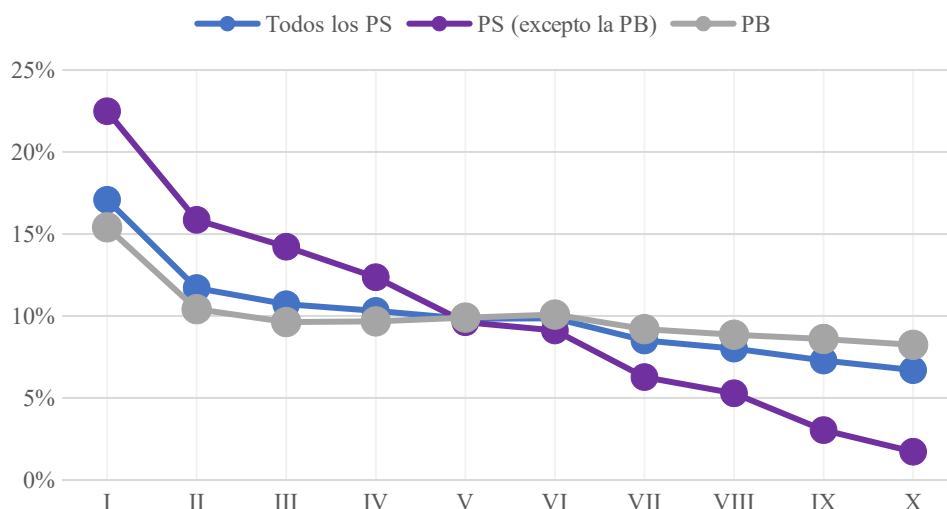
Sin embargo, para que una transferencia monetaria universal tenga mejores resultados requiere ser acompañada de una política pública, que promueva distribución del ingreso mediante la generación de empleo, buenos y actuali-

zados salarios, un sistema integrado de seguridad social, servicios públicos efectivos y de calidad entre los que se inscriben como primordiales, la procuración de ambientes saludables y educativos y una hacienda pública construida por impuestos progresivos a los ingresos y a la riqueza. Sin esta base que aspira a establecer una igualdad de posiciones, los resultados que la RBU o IMV pueda obtener serán importantes como lo ha mostrado el ejemplo de la pensión de bienestar en México, pero limitados si no se amplían para toda la población y así constituir lo que se persigue: una base de ingreso que ofrezca certidumbre para situarse en este mundo de riquezas tan acaparadas y mal repartidas.

Ante los paradigmas en disputa, la generación de empleo asalariado se sitúa en la centralidad de las decisiones económicas y sociales, porque sin él no hay ingresos y los que no los tienen se considera que es porque no se esfuerzan en encontrar un trabajo bien remunerado y que a pesar de la concentrada distribución de la riqueza y de que las transferencias monetarias condicionadas son de bajo monto, no debe ser regalado sino condicionado a cumplimiento, aunque ello signifique, como lo relataron varias de las personas beneficiadas del Programa Oportunidades, que los requerimientos que les exigían para incorporarlos a los programas (limpieza de escuelas, organización de reuniones comunitarias, asistencia a servicios médicos lejos de las localidades donde viven, etc.) eran incompatibles con horarios laborales, carga doméstica, etc., máxime cuando son hogares con una sola jefe de hogar (Escobar y González 2005). El factor tiempo, el trabajo de cuidados y las ocupaciones en su amplia acepción no fueron consideradas en el asistencialismo focalizado y condicionado. En cambio, cuando son transferencias monetarias universales y sin condiciones, los beneficiarios señalan sentido de dignidad y de inclusión en las dinámicas familiares, vecinales y comunitarias.

Es evidente que la universalización de un derecho como debería ser la RBU seguirá generando interpretaciones a favor y en contra. La mayoría se inclinará por el otorgamiento solo a los grupos de población con pobreza de ingresos y mayores vulnerabilidades sociales y seguirá cuestionando los efectos que se provocan cuando los apoyos no demuestren una trayectoria de progresividad como se evidencia en la gráfica 3, que se refiere a las tendencias de cobertura de los programas sociales (PS), en general, relacionados con los deciles de ingreso y cuando se incluye a la pensión de bienestar (PB) de carácter universal la progresividad se aplanan y ello ha motivado que se le reste importancia a la evidente caída de la pobreza en el país registrada durante este gobierno, porque desde su perspectiva ello motivó bajos resultados en la disminución de la pobreza extrema.

Gráfica 3. Distribución porcentual de los recursos dedicados a los programas sociales (PS) por tipo de programa y decil de ingreso



Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH 2022

Discusión

En México, la trayectoria de los programas sociales muestra que, después de más de tres décadas de programas de corte asistencial, focalizados, condicionados y sujetos al presupuesto anual o del gobierno en turno, avanzó hacia la construcción de derechos sociales durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2019-2024). Los derechos sociales reconocidos constitucionalmente adquieren el compromiso de otorgarse de forma universal. Sin embargo, la cobertura ha ido avanzando de forma gradual al seguir el principio de *primero los pobres*. Así, se ha pretendido priorizar los apoyos iniciando con las personas con mayores vulnerabilidades. La *Pensión de Bienestar* para personas de 65 y más años es la que más ha avanzado en cobertura y en monto suficiente al superar ya el valor de una canasta alimentaria urbana.

Otros derechos sociales como las becas han sido orientadas a estudiantes cuyos ingresos se encuentran en la línea de ingreso que los identifican como pobres y pobres extremos y que acuden a escuelas públicas de zonas con mayor índice de marginación. Se había priorizado a los jóvenes en educación media y superior y en los últimos dos años se empezó a incluir a niñas y niños de educación inicial, preescolar y primaria. En este grupo de población se requiere de forma decidida el apoyo a la infancia y a la adolescencia.

El resto de programas sociales, que otorga transferencias, está focalizado a grupos de población específicos; por ejemplo, a jóvenes que no estudian ni trabajan con edades de 18 a 29 años, padres o madres jefes de hogar con hijos pequeños o para quienes tienen una pequeña propiedad y acepten con-

vertirla en espacios agroforestales. Estos programas han ido avanzados de menos a más, tienen temporalidad definida y no están en la lógica de un IMV.

¿Cuánto favorecería a la sociedad mexicana contar con esta base de ingreso? Los resultados, que está mostrando el conjunto de los programas sociales de vocación universal, son positivos, porque ofrecen una base de certidumbre. Se trata de un reconocimiento que otorga sentido de pertenencia a un espacio social.

El cuadro 1 ofrece información acerca de la población en situación de pobreza en dos grupos de edad 65 y más y 18 y menos. Este último muestra un alto porcentaje de pobreza que creció en la última década y se disparó con la pandemia sanitaria de la COVID-19. En ese tramo de edad, se requiere ese IMV. ¿Cómo otorgarlo en esas edades en que son menores de edad? Si se ofrece a los padres, ¿servirá para contar con mejor alimentación y servicios educativos? (Aquí, ya aparecen los condicionamientos). ¿O esa atención le corresponde al Estado como política social de servicios públicos que brinden bienestar? Las becas ya se están dando desde la educación inicial (0 a 3 años) hasta la superior para las personas que acudan a escuelas públicas y se encuentren en condición de pobreza extrema y de pobreza y, de acuerdo con el plan nacional de desarrollo del próximo gobierno, se mantendrán con estas características tratando de que la cobertura crezca a nivel nacional. La combinación entre las transferencias monetarias para las personas más pobres primero y el fortalecimiento de los servicios públicos pareciera el camino por seguir y no se observa, como proyecto a corto plazo, la instauración de un IMV nacional.

Otra discusión por abordar es el efecto que la RMV tiene y tendría en una economía de mercado capitalista, porque favorece el crecimiento del consumo y dinamiza los mercados internos y así beneficia también a las empresas. Por ello, la propuesta es apoyada desde perspectivas teóricas diversas y contrarias en su fundamento. Esta sería una línea de investigación a futuro.

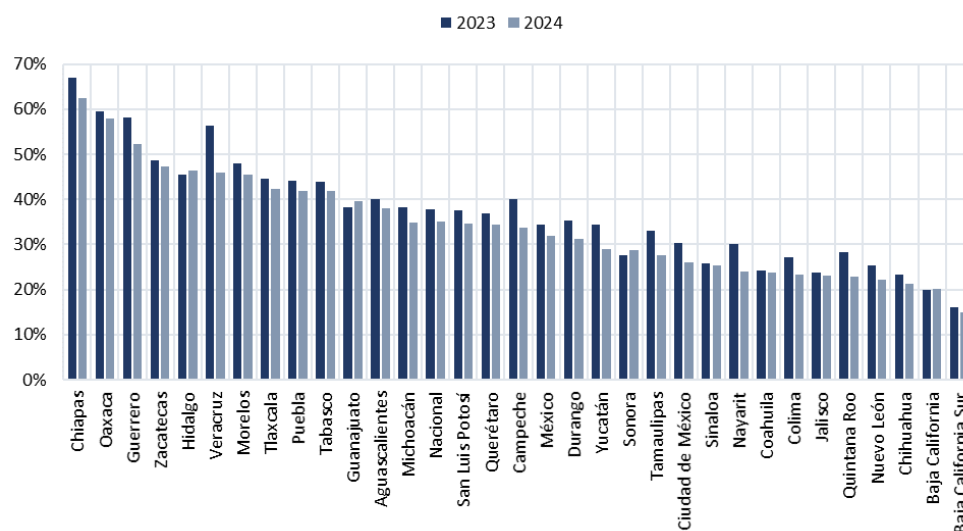
La más urgente se centra en las fuentes de financiamiento que permitan sostener transferencias universales y avanzar a la construcción de una renta básica universal. Hasta el momento, el financiamiento de los programas sociales procede del presupuesto público que, a su vez, se caracteriza por mantener espacios fiscales muy limitados. Se requieren fuentes de financiamiento certeras como pueden ser impuestos específicos a las grandes empresas a la riqueza del 1 % de las familias con más ingreso. También, puede derivarse de la rentabilidad de las empresas públicas. En ese sentido, se requiere que sean rescatadas y fortalecidas y más temprano que tarde un nuevo diseño de la hacienda pública.

La construcción del "Humanismo Mexicano" sustantivo con el que se describe el proceso de transformación, que ha estado comandando el movimiento *obradorista* en lo que va del presente siglo, se refiere al rescate y a la recuperación de la ética de las culturas prehispánicas, que están representadas en el comportamiento de los diversos pueblos originarios, que han resistido y se mantienen hasta nuestros días. Se distingue por el fortalecimiento de los

principios y las acciones de la reciprocidad, la comunalidad, el trabajo colaborativo, la honra de la palabra, la economía solidaria, etc. En ese rescate se asienta el principio de *primero los pobres*. Los retos a futuro son los siguientes: trascender el nacionalismo revolucionario y promover el fortalecimiento de la democracia participativa y deliberativa. Estamos asistiendo a cambios importantes en la sociedad mexicana, aunque siguen predominando los valores dominantes del individualismo, la meritocracia, el egoísmo y la competencia. Estas determinaciones no son ajenas al futuro y a las posibilidades del IMV, porque anuncian que se continuará con los apoyos dirigidos a las personas con mayores carencias y esta política solo tendrá éxito si es precedida de crecimiento en el empleo protegido con derechos laborales y sociales, mejoramiento en los salarios y en más y mejores servicios públicos.

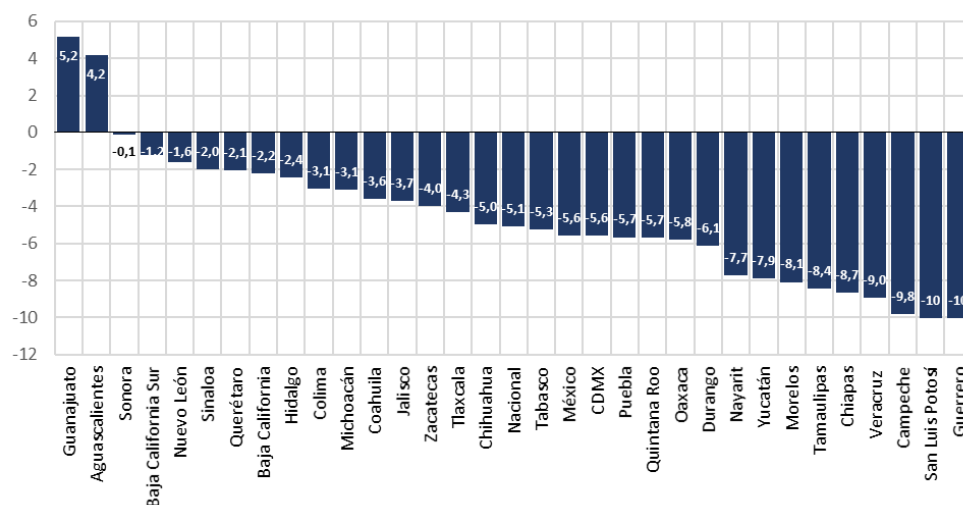
Otro factor que debe ser considerado son las diferencias regionales. Esta razón llevó a que en el actual gobierno se priorizara el apoyo y la atención a la región sur y sureste con infraestructura y servicios. La gráfica 4 muestra las diferencias que se observan en el porcentaje de población en pobreza laboral. El contraste entre Chiapas y California Sur es notable, mientras que en el primero más del 60 % de la población se encuentra en pobreza laboral; en Baja California Sur, solo el 15 %. Ello conduciría a considerar que la gradualidad también debe regionalizarse.

Gráfica 4. Porcentaje de la población en pobreza laboral en México, nacional y por entidad federativa, 2023 y 2024



Fuente: elaboración propia con datos de Coneval. Disponibles en: www.coneval.org.mx

Gráfica 5. Variación en el porcentaje de la población en pobreza laboral en México, nacional y por entidades federativas, 2018 y 2024



Fuente: elaboración propia con datos de Coneval. Disponibles en: <https://www.coneval.org.mx>

La variación entre dos años (2023 y 2024) (gráfica 5) muestra una caída de la pobreza laboral de forma destacada en los estados del sur y el crecimiento de población en pobreza en dos estados: Guanajuato y Aguascalientes. Cabría preguntarse si tiene alguna influencia en este resultado en que sean estados gobernados por partidos de oposición (PAN y PRI) diferentes a Morena y, por lo tanto, con una aplicación de política social y de programas sociales diferente.

A manera conclusión

La República Mexicana cuenta con una entidad, la Ciudad de México, cuya Constitución Política establece en el Artículo 9 el derecho a un Ingreso Mínimo Vital (Constitución Política de la Ciudad de México 2017). Ahí, se afirma que lo establece para asegurar una vida digna y que la cobertura será progresiva en función de las desigualdades estructurales y nivel de pobreza y que dependerá ese avance de los recursos públicos disponibles. Se ha observado, desde 2019, la puesta en marcha de diversos programas sociales enfocados a las personas con mayor pobreza y vulnerabilidad en concordancia con la Política Social a nivel federal. Estas evidencias, más las propuestas para el próximo gobierno, apuntan a que se seguirá por el camino de la progresividad y que no está en el horizonte cercano que se concrete un Ingreso Mínimo Vital de alcance universal, pero no se descarta que al continuar avanzando en la promulgación y cobertura de derechos sociales, se vaya avanzando gradualmente en la construcción que dé soporte a un IMV.

Bibliografía

- Arenas, Alberto, y Claudia Robles. *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Libros de la CEPAL, N.º 164 (LC/PUB.2024/6-P/-*), 2024.
- Becerra, Jessica. «Válida Banco Mundial: 9.5 millones, fuera de la pobreza en México.» *La Jornada*, 5 de septiembre de 2024.
- CEPAL. *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024*. Santiago: Comisión Económica para América Latina, CEPAL, (LC/PUB.2024/15-P), 2024.
- Chancel, Lucas, Thomas Piketty, Emmanuel Saez y Gabriel Zucman. *World Inequality Report 2022*. World Inequality Lab., 2022.
- Coneval. *Diez años de medición de pobreza*. Ciudad de México : Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 2019.
- CONEVAL. «Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.» 1 de julio de 2024. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-Pobreza-por-Ingresos.aspx>.
- Coneval. *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social y de Fondos de Aportaciones Federales de Desarrollo Social 2022-2023. Presentación y análisis*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2024.
- CONEVAL. *Medición de pobreza 2022*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, 2023.
- CONEVAL. *Medición multidimensional de la pobreza*. CdMx: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, 2021.
- . *Medición multidimensional de la pobreza 2018-2020*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social., 2021.
- Congreso de la Unión. «Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.» *Diario Oficial de la Federación*, 8 de mayo de 2020.
- Congreso de la Unión. «Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.» *Diario Oficial de la Federación*. 8 de mayo de 2020.
- Constitución Política de la Ciudad de México. «Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y R.» 2017.
- Dubet, Francois. *Repensar la justicia social*. Buenos Aires: Siglo XXIXI, cuarta edición, 127 pp., 2017.

- ENIGH. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)* . México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía , 2022.
- Escobar, Agustín, y de la Rocha Mercedes González. «Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2003.» En *en Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003*, de Instituto Nacional de Salud Pública . México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. «Acuerdo mediante el cual se emite el Programa de apoyo alimentario, atención médica y medicamentos gratuitos para adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal.» 6 de febrero de 2001.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. «Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de sesenta y ocho años residentes en el Distrito Federal.» 2003, 18 de noviembre .
- Gobierno de México. *Secretaría del Bienestar*. 2021. www.secretariadelbienestar.gob.mx/programas_sociales.
- Grupo Banco Mundial. *Grupo Banco Mundial*. 27 de marzo de 2024. <https://www.bancomundial.org/es/country/mexico/overview>.
- Lo Vuolo, Rubén, Daniel Raventós, y Pablo Yanes. «El Ingreso Ciudadano-Renta Básica ante la crisis económica y los derechos social-laborales.» Editado por Mundo Siglo XXI. *Revista del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional*, n.º 23 (2010): 35-39.
- OCDE. *Social spending*. 20 de julio de 2024. https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/social-protection/indicator-group/english_3ddf51bf-en.
- Paine, Thomas. «Justicia agraria opuesta a la ley y al monopolio agrario, o plan de mejora de la suerte de los hombres.» *Huellas. Revue de Sciences Humaines [en línea]*, 33 | 2017, publicado en línea, 2017.
- Presidencia de la República. *4º Informe de Gobierno*. Ciudad de México: Gobierno de México, 2022.
- Presidencia de la República Mexicana . *Informe de Gobierno 2023-2024*. Ciudad de México: Presidencia, Gobierno de México, 2024.
- Ramírez Berenice, Badillo Gabriel . «¿Hacia la construcción de un estado de bienestar en México?» En *Los dilemas ante la construcción de un estado de bienestar / Berenice*, de Ramírez Berenice, Carpenter Serio (Coord), 79-120¿. Buenos Aires, Ciudad de México: Siglo XXI, CLACSO, 2024.
- Ramírez López, Berenice P. . «El bienestar en la política social: alcances y límites.» En *Bienestar y políticas públicas*, de Nava y Cruz (coords.) Sánchez, 159-194. México: UNAM, IIEc, 2021..

- Shamah, Levy, y otros. *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2021 sobre COVID19. Resultados Nacionales*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2022.
- SHCP. *Cuenta Pública*. México: Secretaria de Hacienda y Crédito Público, 2024.
- Tena, Alberto. «La complejidad de una idea simple. La investigación sobre el ingreso básico universal en la actualidad. Política y gobierno, 27(1), ePyG1260. Epub 30 de junio de 2020. Recuperado en 07 de julio de 2024, de <http://www.sciel.org/sciel>.» *Política y Gobierno* (EPUB, ePyG 1260), Junio 2020.
- Van Parijs, Philippe, y Yannick Vanderborght. *Ingreso básico: una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata*. (Primera edición). Ciudad de México: Libros Grano de Sal, 2017.