



Mujeres en Empleo Informal:
Globalizando y Organizando

Consideraciones sobre el Ingreso Mínimo Vital para la Ciudad de México



Documentos de consulta de WIEGO

Los documentos de consulta de WIEGO incluyen revisiones bibliográficas, bibliografías comentadas y artículos con hallazgos obtenidos a partir de un novedoso trabajo empírico realizado por WIEGO. Proveen información detallada que sirve para sustentar el trabajo de incidencia, así como políticas e investigaciones sobre temas específicos.

Este documento es una actualización de la consultoría técnica de las mismas personas autoras para un estudio sobre el mínimo vital, publicada como el Documento de consulta de WIEGO n.º 19 en 2021.

Acerca de las personas autoras

Berenice P. Ramírez es miembro individual de WIEGO, investigadora y profesora del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), cocoordinadora del Grupo de Trabajo de CLACSO sobre Seguridad Social y Sistemas de Pensiones. Sus líneas de investigación son los mercados laborales, la seguridad social y las políticas públicas. berenice@unam.mx @BereRamUNAM

Gabriel Badillo González es economista y demógrafo, académico del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM dedicado a la investigación de los mercados laborales y la seguridad social.

Equipo de investigación

Asistencia de investigación: Diana Rodríguez y Nancy Núñez
Investigación y procesamiento de datos: Gabriel Badillo

Fecha de publicación: Octubre 2023

Número de ISBN: 978-92-95122-42-0

Por favor, cite esta publicación como: Ramírez López, Berenice P., y Badillo, Gabriel. 2023. Consideraciones sobre el Ingreso Mínimo Vital para la Ciudad de México. Documento de consulta de WIEGO n.º 40. Manchester, Reino Unido: WIEGO.

Publicado por Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO), una sociedad benéfica sin fines de lucro de responsabilidad limitada – Sociedad n.º 6273538, Organización Benéfica Registrada n.º 1143510.

WIEGO Limited
521 Royal Exchange
Manchester, M2 7EN
Reino Unido
www.wiego.org/es

Edición de la serie: Caroline Skinner
Coordinación del proyecto: Tania Espinosa Sánchez
Corrección del texto: Daniel Tovar Retana
Diseño: Roberto Hernández
Fotografías de portada: Trabajadore no-asalariado en Plaza Garibaldi, Ciudad de México.
Fotografía: César Parra

Derechos de autor © WIEGO. Este informe puede ser reproducido con fines educativos, organizativos y de políticas públicas siempre que se cite debidamente la fuente.

Índice

Puntos Claves	4
Introducción	5
1.1 La discusión del Mínimo Vital y su expresión en América Latina en el contexto de la COVID-19	5
1.2 Conceptualización en la jurisprudencia	9
1.3 Consideraciones sobre las iniciativas presentadas	12
1.4 La dinámica laboral en el contexto de la pandemia de la COVID-19	13
1.5 Programas sociales y apoyos durante la pandemia	16
Parte 2: Propuesta de política pública sobre Mínimo Vital	19
2.1 Cobertura	19
2.2 Adecuación del monto	19
2.3 Ingresos y financiamiento	22
2.4 Registros y entrega	23
Bibliografía	24
Bases de Datos	27

Puntos Claves

- La Ciudad de México cuenta con la ventaja de haber dispuesto de medidas jurídicas que establecen el derecho a un Ingreso Mínimo Vital (IMV) en su Constitución Política de 2017, aunque hasta la fecha no se han decretado los mecanismos para hacer que este derecho se haga efectivo.
- Las secuelas de las crisis económicas del siglo XXI, el incremento de la desigualdad y de la pobreza que la pandemia por COVID-19 puso de manifiesto, la demanda por los derechos sociales y el temor por el desplazamiento de la fuerza laboral a causa de los procesos productivos altamente automatizados, han intensificado la discusión por instrumentar nuevas formas de protección económica para la población, y sobre todo, para los grupos en situación de mayor vulnerabilidad como las personas trabajadoras en empleo informal.
- Focalizar los recursos entre la población más vulnerable durante situaciones de alto riesgo -como una pandemia global-, parece ser una propuesta que cuenta con más posibilidades económicas-presupuestales. No obstante, aunque la focalización se alejaría de los objetivos del IMV, su implementación como un ingreso mínimo de emergencia (IME) habría sido importante para evitar que los grupos más vulnerables cayeran en situaciones de pobreza, pobreza extrema o indigencia.
- Financiar el IMV requiere de una reforma fiscal sin precedentes. Con los datos presentados queda claro que si se desea instrumentar el IMV sería necesario negociar una reforma fiscal que permita obtener una cantidad de recursos significativamente mayor a los recaudados actualmente, creemos que el objetivo es ambicioso, pero también estamos convencidos de que los beneficios que supondría para la reducción de la desigualdad y el aumento de la protección social justifican la discusión.
- Aunque no hay consenso acerca de las fuentes de financiamiento, la perspectiva entre los especialistas parece ir en el sentido de financiar el IMV con impuestos al ingreso y la riqueza. Una transformación fiscal de tal envergadura solo es posible desde el orden federal; considerando además que el gobierno de turno se ha pronunciado de manera reiterada en contra de una reforma fiscal que aumente la carga impositiva, así como la creación de nuevos impuestos, pese a que, desde distintos ámbitos, incluyendo el académico se ha señalado la impostergable necesidad de reformar la hacienda pública para aumentar la recaudación, y así ampliar el gasto público.

Introducción

Este informe ofrece una versión actualizada de la “Consultoría técnica para estudio sobre mínimo vital” publicada en 2021 como el Documento de consulta de WIEGO n.º 19 y centrada en el análisis coyuntural de la pandemia. Una vez declarado formalmente el fin de la emergencia sanitaria, es posible ofrecer una actualización de los indicadores sobre las afectaciones causadas tanto a la población como a los mercados laborales, así como del esfuerzo necesario para instrumentar el ingreso mínimo vital (IMV).

La pandemia significó la pérdida de 12 millones de empleos durante los primeros meses de la emergencia sanitaria, causando mayores afectaciones a quienes se ocupaban en el sector privado y en la economía informal y, en menor medida, a quienes se ocupaban en el sector público. La recuperación del empleo fue lenta, pero continuó a medida que las restricciones sanitarias permitieron el retorno de las actividades económicas en los términos de la llamada “nueva normalidad”. No obstante, de forma paralela a la recuperación, también se dio una mayor precarización del empleo, con un aumento marcado de la desigualdad, así como un incremento moderado de la pobreza.

Las medidas instrumentadas para contener los efectos de la pandemia se diseñaron para ser complementarias a la política social ya establecida, pese a que desde el inicio estaba claro que serían insuficientes. Frente a la emergencia y la necesidad de ajustar la política de bienestar, se formularon propuestas legislativas que recuperaron la discusión sobre el IMV para instrumentarlo de manera temporal. Aunque ninguna de las propuestas tuvo éxito, fue posible visibilizar que, en todas las fuerzas políticas, hay una intención manifiesta sobre la necesidad de instrumentar el IMV para futuras emergencias económicas o naturales. Esta discusión abre la posibilidad de recuperar los elementos más valiosos de las propuestas, en el entendido de que la pandemia de la COVID-19 no será la última crisis que cause afectaciones significativas a la economía o a los mercados de trabajo.

En el primer trimestre de 2023, los principales indicadores laborales muestran una recuperación casi total respecto a los datos previos a la pandemia, aunque aún es demasiado pronto para ser optimistas. La incertidumbre causada por los conflictos geopolíticos internacionales y la amenaza de una posible recesión económica en Estados Unidos ponen de manifiesto la necesidad de continuar debatiendo la posibilidad de iniciar la instrumentación del IMV, que la Constitución de la CDMX prevé gradual. Adicionalmente, es posible que el escenario político marcado por las elecciones presidenciales de 2024 ayude a reavivar las propuestas del IMV, por lo que sería importante que esta controversia se fundamente en datos. En este sentido, este informe busca ofrecer elementos para una discusión que parece inevitable.

1.1 La discusión del Mínimo Vital y su expresión en América Latina en el contexto de la COVID-19

La construcción de una Renta Básica o Ingreso Básico Universal o Ingreso Mínimo Vital ha sido parte de la discusión y de propuestas académicas y políticas de los últimos cuarenta años. Personas pensadoras y difusoras de estas propuestas –como Iglesias (2000), Raventós (2018), Van Parijs (2000), Van Parijs y Vanderborght (2017)– sostienen que, ante la profundidad de la crisis económica y sus consecuencias para la clase trabajadora (paro, desempleo, precariedad, informalidad, pobreza) y fundamentalmente ante la imposibilidad que ha mostrado el sistema de crear condiciones de pleno empleo, presionado además por la continua competencia que la revolución tecnológica impone, así como la creciente desigualdad, proponer una Renta Básica o un Ingreso Ciudadano o Mínimo Vital ha surgido como una de las propuestas que podrían construir una base de protección. Se ha conceptualizado como **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 ya que, como bien señalan varios de sus personas promotoras (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, p. 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, p. 6).

En la región latinoamericana, desde la década de 1990, se han instrumentado casi de forma generalizada las transferencias monetarias condicionadas, otorgando apoyos de carácter asistencial, focalizados y dirigidos a personas en extrema pobreza mediante montos bajos, con poca regularidad periódica derivada de presupuestos anuales. Solo en algunos países han alcanzado rango de ley, principalmente las pensiones para personas en edad avanzada, financiadas fiscalmente. Pese a su carácter limitado y focalizado, son antecedentes importantes para impulsar el IMV ya que actúan como herramientas para reducir la pobreza por ingresos en el corto plazo y, en la coyuntura actual, adquiere carácter de urgente ante la caída de los principales indicadores relacionados con el empleo y el ingreso. Por eso, hay países de América Latina en los que ya se ha implementado un Ingreso de Emergencia.

Cabe recordar las diferencias que existen entre los componentes de la seguridad social en los que operan los seguros de desempleo y las políticas de empleo activo para personas en edades productivas frente a las personas que carecen de dicha protección. Entre las transferencias para la Población No Económicamente Activa (PNEA), se encuentran las pensiones no contributivas, las becas, las entregas monetarias condicionadas que se orientan a personas en extrema pobreza y los apoyos a madres jefas de familia, así como las asignaciones por descendencia a madres que han tenido que salir o retardar o parcializar sus jornadas de trabajo remunerado y continúan, además, realizando jornadas no remuneradas de cuidados en el hogar. Todas estas transferencias persiguen la reducción del riesgo de pobreza por ingreso y, en la pandemia, se han enfocado hacia el sector laboral por cuenta propia, a personas trabajadoras en empleo informal con alta precariedad y movilidad, ya que tienen trabajos temporales o actividades de cuidado, así como a las personas trabajadoras en talleres familiares, en microempresas o en el hogar como unidad económica.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2022a; 2022b) estima que, en 2020, la contracción de la economía en la región fue del -6.8 % en promedio. Consecuentemente, la tasa de pobreza aumentó del 30.5 % al 33 %; y la pobreza extrema, del 11.4 % al 13.1 %. En México, la pobreza extrema aumentó del 7 % en 2018 al 8.5 % en 2020, mientras que la pobreza moderada pasó del 41.9 % al 43.9 %.¹

Ante la emergencia de la pandemia, los Gobiernos respondieron con las siguientes medidas: intensificar el acceso a los servicios públicos (el 19 % de las acciones), anticipar la entrega de programas existentes (4 %), aumentar la cobertura de algunas transferencias (4 %), incrementar el monto de las transferencias (13 %), entregar alimentos y medicamentos (33 %) y promover nuevas entregas monetarias (27 %). Estas últimas son catalogadas de corte coyuntural ante la pandemia.

Gráfico 1. América Latina y el Caribe (29 países ^a): participación porcentual de las medidas de protección social para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad anunciadas para enfrentar los efectos de la pandemia de la COVID-19 (24 de abril de 2020)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2020).

(a) Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

1 Con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), disponibles en www.coneval.org.mx

Entre las nuevas transferencias y el aumento a las ya existentes, se encuentran las dirigidas al sector informal. La cobertura, los montos y la periodicidad varían mucho, pero durante 2020 se ubicaron entre los rangos de USD 27 por persona receptora, como en el caso de Uruguay, y USD 224 que otorga Perú (bimestralmente). Se caracterizan por ser apoyos individuales o por única ocasión ya que, cuando se suman las ayudas por hogar, pueden alcanzar el valor de USD 1,321, como es el caso de Costa Rica, o de USD 703, como en Brasil en tanto que Bolsa Familia representa USD 353. En los apoyos por hogar, el de menor monto del cuadro siguiente es el otorgado por Colombia, de 41 dólares estadounidenses.

Cuadro 1. América Latina y el Caribe (13 países): monto en dólares estadounidenses de las transferencias dirigidas a personas trabajadoras en empleo informal, según tipo de receptor (persona o familia) y duración (abril de 2020)

Periodicidad	Persona receptora	Transferencia	Monto mensual por persona receptora	Monto total por hogar
Única Vez	Individual	Argentina: Refuerzo a beneficiarios de planes sociales	46	92
		Chile: Bono COVID-19	59	118
		Jamaica: COVID Compassionate Grant	74	148
	Hogar	Argentina: Ingreso Familiar de Emergencia	154	154
		Colombia: Ingreso Solidario	41	41
		Panamá: Plan Panamá Solidario	80	80
		Paraguay: Programa de Seguridad Alimentaria "Ñangareko"	36	36
Perú: Bono para Independientes	224	224		
Dos Meses	Individual	Paraguay: Subsidio Pytyvo	85	338
		Uruguay: Canasta de Emergencia Alimentaria	27	110
	Hogar	Ecuador: Bono de protección familiar por emergencia sanitaria	60	120
		Rep. Dominicana: Programa "Quédate en Casa"	184	368
Tres Meses	Individual	Brasil: Bono de emergencia	117	703
		Costa Rica: Bono Proteger	220	1321
	Hogar	Guatemala: Bono familiar	131	392

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020).

a) En el caso de las medidas en las que el receptor es un individuo (o la "carga familiar", es decir, una persona dependiente, como niñas, niños y adolescentes), se supone la recepción de dos montos por familia para hacer el cálculo del monto total por familia. La República Bolivariana de Venezuela ha implementado el Bono Disciplina y Solidaridad para las personas trabajadoras en empleo informal; sin embargo, no se cuenta con información sobre los montos de las transferencias.

b) Incluye también a personas con contrato laboral suspendido, jornada laboral reducida y/o independientes cuyos ingresos fueron afectados como consecuencia de la COVID-19.

Al parecer, las manifestaciones más crudas de la pandemia en los países asiáticos y europeos condujeron a los países de América Latina al aislamiento social obligatorio de la población desde marzo de 2020. Las ayudas se dieron pensando que la pandemia sería de corta duración, sin embargo, a medida que la crisis sanitaria se acentuó y prolongó, la presión por conseguir mayores ingresos se manifestó en la reactivación parcial de las actividades económicas, así como en nuevas tensiones por la demanda de apoyos gubernamentales. Los gastos para enfrentar los requerimientos sanitarios también presionaron las arcas de los Estados, ocasionando que las transferencias se contrajeran aún más, especialmente por el limitado espacio fiscal. En este contexto, también se registra un crecimiento inusitado y una abrumadora concentración de la riqueza en sectores monopólicos dominantes que profundizan aún más los niveles de desigualdad de nuestros países. En julio de 2020, el Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre (OXFAM) publicó que, en América Latina y el Caribe, aparecieron ocho nuevas personas mil millonarias desde el inicio de la pandemia, es decir, una nueva cada dos semanas, mientras se estima que hasta 52 millones de personas se convirtieron en pobres y 40 millones perdieron sus empleos durante ese año (OXFAM 2020). El sector bancario y financiero representado por multinacionales (como Visa), las

empresas informáticas (como Microsoft, Apple, Facebook, Amazon, Intel), las plataformas (de transmisión en directo, como Netflix, o de otros servicios, como Uber y Rappi), las grandes farmacéuticas (como Pfizer, Johnson and Johnson), por mencionar solo algunos ejemplos, son quienes se han beneficiado más ampliamente del aislamiento social obligatorio a nivel mundial.

Ante la extensión de la problemática sanitaria y la profundización de la crisis económica provocada por la pandemia, aumentaron los programas de transferencias monetarias focalizadas, los servicios públicos y los apoyos en especie, pero también fue ganando fuerza el debate a favor de la construcción del Ingreso Básico.² Determinar el monto que este debería tener se ha vinculado con valores de referencia como el valor de las líneas de pobreza o el salario mínimo, ya que se tratan de precios que en teoría deberían de garantizar los niveles mínimos de consumo necesarios para la reproducción de la vida.

Entre las ventajas que tendría contar con un ingreso ciudadano se encuentra una mejor distribución de la riqueza nacional, hasta ahora concentrada en un minúsculo grupo de la población. También serviría para otorgar un ingreso permanente a quienes carecen de él por dedicarse a actividades no remuneradas como el trabajo de cuidados, las acciones comunitarias y solidarias, así como las expresiones culturales.

El Gobierno mexicano enfrentó la primera etapa de la crisis económica priorizando la continuidad y adelantando los pagos de las transferencias monetarias directas, los apoyos al desempleo y los créditos a la palabra que, de acuerdo con la información gubernamental vertida diariamente, alcanzaron a 24.5 millones de personas (el 19 % de la población). **Las acciones realizadas durante la pandemia parecen ir en sentido inverso a la construcción de un Mínimo Vital como derecho social y universal. Por ello, en la etapa posterior a la pandemia, han ganado mayor presencia las propuestas de un Ingreso Mínimo de Emergencia.**

La Ciudad de México tiene la gran ventaja del **reconocimiento expreso a nivel constitucional** del derecho a un Mínimo Vital. La Constitución Política de la CDMX establece lo siguiente: “Todas las personas tienen derecho a un mínimo vital para asegurar una vida digna en los términos de esta Constitución” (Artículo 9.A.2, 2017). El Mínimo Vital se plantea en el cuerpo del Artículo 9, señalando que:

1. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para que **progresivamente, se erradiquen las desigualdades estructurales y la pobreza**, y se promueva el desarrollo sustentable, que permita alcanzar una justa distribución de la riqueza y del ingreso entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales [el resaltado es nuestro].
2. Todas las personas tienen **derecho a un mínimo vital** para asegurar una vida digna en los términos de esta Constitución.
3. Las autoridades **garantizarán progresivamente** la vigencia de los derechos, **hasta el máximo de los recursos públicos disponibles**. Se asegurará la no discriminación, la igualdad sustantiva y la transparencia en el acceso a los programas y servicios sociales de carácter público [el resaltado es nuestro].

(Constitución Política de la Ciudad de México 2017)

Como se ha expresado, la política social del Gobierno federal se ha enfocado en la entrega de transferencias monetarias directas. En esta perspectiva, podemos señalar que esta política pudiera llegar a concretarse en un Ingreso Mínimo Vital, pero por el momento parece un futuro lejano. Se pretende que los mecanismos para hacer efectivo el derecho al Mínimo Vital para una vida digna **darán prioridad a las personas en situación de vulnerabilidad o pobreza**, siendo establecidos de conformidad con **criterios de**

2 CEPAL ha considerado dos opciones para el caso de México: “otorgar un salario mínimo general o dar un monto equivalente a la línea de bienestar urbana o a la línea de bienestar mínimo urbana, que estima el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Si se otorgara una línea de bienestar mínima, equivalente al costo de la canasta alimentaria de las zonas urbanas (unos 73 dólares mensuales en marzo de 2020), sería necesario un desembolso equivalente al 10.3 % del PIB estimado para 2020. Un programa más cercano a los objetivos del ingreso básico universal y que otorgara un salario mínimo (unos 167 dólares mensuales) o un monto equivalente a la canasta alimentaria y no alimentaria (unos 144 dólares mensuales), elevaría el monto requerido al 23.5 % del PIB en el primer caso y al 20.2 % del PIB en el segundo [porcentajes más elevados de lo que México capta de ingresos tributarios]. Considerando estos montos, la implementación de un ingreso ciudadano universal se realizaría como un proceso de avance gradual de largo plazo” (CEPAL 2020, p. 16). Ver también Gutiérrez Lara (2018).

progresividad a partir de los indicadores que determine el organismo constitucional federal competente y con metas evaluables que fije el organismo local correspondiente.

Los conceptos de “vida digna” y “bienestar” aparecen continuamente, uno en la Constitución Política de la Ciudad de México y el otro en el Plan Nacional de Desarrollo. Este último otorga una definición abierta, de la que pueden interpretarse ciertas intenciones cuando señala que el bienestar en la perspectiva del actual Gobierno federal (2018-2024) se identifica con el derecho a la salud, la alimentación, el trabajo, la vivienda, la seguridad social, el agua, la educación, la cultura, un medioambiente sano y el esparcimiento (PND 2019). Hacer estos derechos efectivos, universales y de calidad es el gran reto en un contexto en el que, como ha señalado Deaton (2015), cobra vigencia concebir el bienestar como tener una buena vida, haciendo énfasis en la salud y en la seguridad social ya que para tener una buena vida es necesario primero tenerla y asegurarla.

1.2 Conceptualización en la jurisprudencia

La discusión en torno a los alcances del Mínimo Vital proviene de dos tesis aisladas de la **Suprema Corte de Justicia de la Nación** (SCJN). La emitida en mayo de 2007 apela a la dignidad, la libertad y la autonomía de las personas al definir el Mínimo Vital como un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente. Este parámetro constituye el contenido de acuerdo con la siguiente idea:

[...] derecho al mínimo vital, el cual, a su vez, coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria, de tal manera que el objeto del derecho al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna.

(SCJN 2007, p. 793)

Es un planteamiento abierto que hace más énfasis en el derecho. La forma como está propuesto conduce a preguntarse cómo establecer esas condiciones básicas o materiales para que sean iguales para toda la población y si se está aludiendo a un sistema de bienestar al señalar condiciones básicas y prestaciones sociales. De ser así, parecería que lo señalado no dista del planteo de bienestar al que alude el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2018-2024) o la Constitución Política de la Ciudad de México (2017) acerca de la dignidad de las personas.

La segunda tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre Mínimo Vital es de marzo de 2016 y señala que:

[...] el derecho al mínimo vital se fundamenta en la dignidad humana, la solidaridad, la libertad, la igualdad material y el Estado social, al considerar que las personas, para gozar plenamente de su libertad, 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)

Con base en esta jurisprudencia, revisemos las principales propuestas que se han presentado como iniciativas legislativas sobre el Mínimo Vital.

De diciembre de 2019 a marzo de 2021, se han presentado siete iniciativas y un punto de acuerdo relativos a la instrumentación del Ingreso Mínimo Vital. Sin embargo, hay una iniciativa que las antecede y que quedó pendiente de resolución en el Senado. El grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó, el 7 de junio de 2017, un proyecto que proponía establecer que toda persona tiene derecho a un Mínimo Vital que le permita el ejercicio de las libertades contenidas en la Carta Magna de forma digna y plena; y otorgar prioridad a los grupos en situación de pobreza extrema (Gaceta Parlamentaria 2017). El concepto del Mínimo Vital se concibe como una “posibilidad de que las personas puedan disponer libremente de recursos económicos mínimos para hacer frente a sus necesidades

más perentorias” (Gaceta Parlamentaria 2017, p. 2) y se interpreta como un derecho constitucional. El Proyecto Concluido por Acuerdo de la Mesa Directiva se encuentra pendiente de dictamen desde el 30/04/2018.

El **5 de diciembre de 2019**, el diputado Christian Damián Von Roehrich de la Isla, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), presentó la iniciativa con proyecto de decreto para expedir la **Ley del Derecho al Mínimo Vital** para una vida digna en la CDMX. La propuesta busca garantizar –no forzosamente con dinero– la salud y el bienestar, la alimentación, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales de las personas beneficiarias. También determina que quienes cumplan con los requisitos legales establecidos (personas habitantes de la CDMX, mayores de edad, en situación de pobreza alimentaria) tendrán derecho a un apoyo económico no contributivo consistente en una renta mínima de carácter mensual equivalente a quince veces la Unidad de Medida y Actualización (Von Roehrich de la Isla 2019, p. 3). En su artículo 9, expresa que “no podrán ser beneficiarias de la Renta Mínima las personas que reciben otros apoyos sociales federales o de las autoridades de la CDMX, salvo en los casos en que sea por un monto menor o se trate de programas focalizados cuyo objetivo sea distinto al de garantizar el mínimo vital” (Von Roehrich de la Isla 2019, p. 14).

El **18 febrero de 2020**, la diputada Mónica Almeida López, integrante del grupo parlamentario del PRD, presentó una iniciativa para reformar el Artículo 1º de la Constitución Política del país. La iniciativa establece que:

[...] el mínimo vital es un conjunto de condiciones esenciales que posibilitan no sólo la subsistencia de las personas, sino su desarrollo pleno y la expansión de su libertad para poder disfrutar de una vida digna. Estas condiciones son fundamentales y comunes para toda persona, por lo que son en sí mismas derechos humanos que deben garantizarse y deben ser adoptadas en el marco normativo de la sociedad (Gaceta Parlamentaria 2020).

El **20 de abril de 2020**, el senador Damián Zepeda Vidales, integrante parlamentario del PAN, expuso una resolución con proyecto de decreto para adicionar un párrafo último al Artículo 4º de la Constitución de México en materia de **Ingreso Básico Universal para Emergencias**. Define un apoyo de MXN 3,207 dirigido a la población ocupada³ que cotiza a la seguridad social y a las personas trabajadoras en empleo informal (Senado de la República 2020a).

El **5 de mayo de 2020**, las diputadas Laura Angélica Rojas, presidenta de la mesa directiva e integrante del grupo parlamentario del PAN, Silvia Lorena Villavicencio, integrante del grupo parlamentario del partido Morena, y Martha Tagle, integrante del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano, alcanzaron un punto de acuerdo dirigido al Poder Ejecutivo para otorgar el Ingreso Único Vital de MXN 3,746 por tres meses a las personas trabajadoras en empleo informal y a quienes hubiesen perdido su empleo formal. Entre las condiciones para acceder al beneficio, se estableció no contar con seguridad social ni beneficiarse de algún programa social. Como mecanismo de identificación y control, se recomendó utilizar la Clave Única del Registro de Población (CURP) para comprobar que la persona no tuviese derecho al Seguro Social, además de los registros de los programas sociales a fin de identificar a las personas no beneficiarias.

El **20 de mayo de 2020**, la senadora Patricia Mercado del partido Movimiento Ciudadano impulsó una iniciativa con proyecto de decreto que expediría la Ley del Ingreso Mínimo Vital para Situaciones Especiales. El ingreso sería entregado de tres a cinco meses y el valor equivaldría al precio del salario mínimo, que para el año 2022 fue de MXN 172.87 diarios, es decir, **MXN 5,272.6 mensuales**. Se facultaba al CONEVAL para evaluar permanentemente esta política, emitir recomendaciones y vigilar los procesos de transferencias bancarias para evitar el mal uso del programa. Se propusieron reformas legales para facultar al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) a desarrollar el catálogo de grupos poblacionales y ocupacionales que podrían ser acreedores del Ingreso Mínimo Vital (Senado de la República 2020b).

3 Personas de 15 y más años que realizaron actividades económicas durante al menos una hora. Incluye a quienes tenían trabajo, pero no lo desempeñaron temporalmente por alguna razón, sin que por ello perdieran el vínculo laboral con este; también, a quienes ayudaron en alguna actividad económica sin recibir un ingreso.

El **4 de junio de 2020**, la diputada Yuriri Ayala Zúñiga, integrante del grupo parlamentario de Morena, presentó la iniciativa con proyecto de **decreto para reformar el artículo 1796 del Código Civil del Distrito Federal**. No iba en el sentido del Mínimo Vital, pero sí de apoyo a la pérdida de ingresos derivada de la crisis de la pandemia:

“La presente iniciativa propone modificar el régimen de obligaciones en materia contractual ante hechos o actos supervivientes inherentes a las partes, con el objeto de **proteger su estabilidad económica, financiera o su capacidad de pago y respetando el principio de autonomía de la voluntad**.

[...] El reto es **generar una política legislativa que aminore el impacto económico que han sufrido las familias en la Ciudad de México, modificando el marco normativo en materia civil para posibilitar la disminución de las cargas económicas que deriven de las cargas contractuales**.

[...] En caso de que las partes se nieguen a llegar a un acuerdo operaría la teoría de la imprevisión, que sostiene que los tribunales tienen el derecho de suprimir o modificar las obligaciones contractuales cuando las condiciones de la ejecución se encuentren modificadas por las circunstancias” (Congreso de la Ciudad de México 2020). [El resaltado es nuestro.]

El **10 de junio de 2020**, la diputada Laura Angelica Rojas, del PAN, presentó en nombre de su grupo parlamentario la iniciativa con proyecto de decreto para reformar el Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de **Ingreso Mínimo Vital de Emergencia**. La propuesta presentada en la Comisión Permanente señalaba:

“El Estado deberá garantizar el **Ingreso Mínimo Vital de Emergencia**, consistente en un apoyo económico no contributivo, a todas **las y los mexicanos que desempeñen actividades laborales, formales e informales, y en general a todas las personas a las que les afecte de manera directa o indirecta, en sus ingresos, total o parcialmente, la suspensión de actividades derivada de una emergencia** declarada por las autoridades competentes. Este apoyo será temporal, por un período mínimo de 30 días y máximo 90 días, y será suficiente para solventar las necesidades básicas de una familia de acuerdo con la Línea de Bienestar establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [...]” [el resaltado es nuestro].

(Senado de la República, 2020c)

El **17 de junio de 2020**, la diputada federal Mónica Almeida López, del grupo parlamentario del PRD, esbozó un decreto para expedir la **Ley del Ingreso Mínimo Vital por Causas Especiales**. Propuso establecer el derecho al IMV como un **ingreso monetario temporal suficiente para cubrir necesidades básicas, que se otorgaría en caso de catástrofes, fenómenos naturales, plagas, epidemias, emergencias sanitarias, contingencias o crisis económicas**. La ley propuesta no aplicaba a quienes reciben programas sociales, tienen alguna pensión o perciben ingresos; establecía quiénes podrían recibir el Ingreso Mínimo Vital (fuerza laboral con ingresos disminuidos o suspendidos, quienes por disposición gubernamental suspendieron sus actividades laborales, quienes redujeron sus ingresos equivalentes o menores a tres veces el salario mínimo general vigente en la CDMX), así como las sanciones por incumplimiento de obligaciones o ejercicio indebido.

En marzo de 2021, la diputada federal Verónica Beatriz Juárez, integrante del Grupo Parlamentario del PRD, presentó una iniciativa para expedir una Ley del Ingreso Mínimo Vital de Emergencia. La propuesta se fundamenta en los derechos humanos y el acceso a los bienes públicos y tenía como objetivo principal mitigar los efectos del desempleo y la falta de ingresos como consecuencia de las emergencias sanitarias o las contingencias económicas. Las transferencias monetarias serían otorgadas hasta por seis meses a las personas trabajadoras y su valor sería igual a la cantidad que resulta mayor entre el salario mínimo mensual vigente o el valor de la línea de bienestar ampliada en localidades urbanas.

Cuadro 2. Iniciativas y propuestas sobre el Ingreso Básico Universal en México (2019-2020)

Propuesta	Representante	Iniciativa	Ingreso mensual	Duración (meses)	Sinopsis
PAN Iniciativa dic-19	Christian Von Roehrich	Ley del Derecho al Mínimo Vital para una vida digna de la CDMX	15 veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA)	No especificado	El IMV sería un programa con apoyos monetarios, en especie y servicios; salud, alimentación, vivienda, asistencia médica y otros. Se otorgaría a personas en pobreza alimentaria y desempleados.
PRD Iniciativa feb-20	Mónica Almeida López	Derecho al Mínimo Vital	No especificado	No especificado	Las autoridades tienen la obligación de hacer efectivo el derecho al IMV, este será el eje de planeación para crear las condiciones de una vida digna
PAN Iniciativa abr-20	Damián Zepeda Vidales	Reforma al art. 4° para incluir el Ingreso Básico Universal	Valor de la línea de Bienestar	No especificado	Se otorga en emergencias sanitarias o crisis económicas a la Población Económicamente Activa, se prioriza a desempleados y suspendidos del empleo.
Movimiento Ciudadano Iniciativa may-20	Patricia Mercado	Ley del Ingreso Mínimo Vital por Situaciones Especiales	Un salario mínimo general	3-5 meses	El MV se otorga en situaciones que afectan gravemente la economía, ocupación o ingresos laborales. Por lo tanto, está dirigido a desempleados y personas trabajadoras con ingresos reducidos.
PAN Iniciativa jun-20	Laura Angélica Rojas Hdz.	Ingreso Mínimo Vital de Emergencia	Valor de la Línea de bienestar	1-3 meses	El IMV no contributivo se otorga en emergencias, su monto equivale al valor de la línea de bienestar y beneficia a las personas trabajadoras afectadas por una crisis.
PRD Iniciativa Reforma Art. 1 jun-20	Mónica Almeida López	Ley del Ingreso Mínimo Vital por Causas Especiales	Un salario mínimo general	3 meses	El IMV se otorga en momentos de crisis por motivo de suspensión laboral, desempleo o reducción de ingresos.
PRD Iniciativa mar 21	Verónica Beatriz Juárez Piña	Ley del Ingreso Mínimo Vital de Emergencia	Un salario mínimo o el valor de la canasta ampliada urbana	3-6 meses	El mínimo vital para desempleados se aplica en contingencias económicas o sanitarias

Fuente: elaboración propia sobre la base de Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, iniciativas presentadas al Senado, Gaceta del Senado, Congreso de la Unión, varios años.

1.3 Consideraciones sobre las iniciativas presentadas

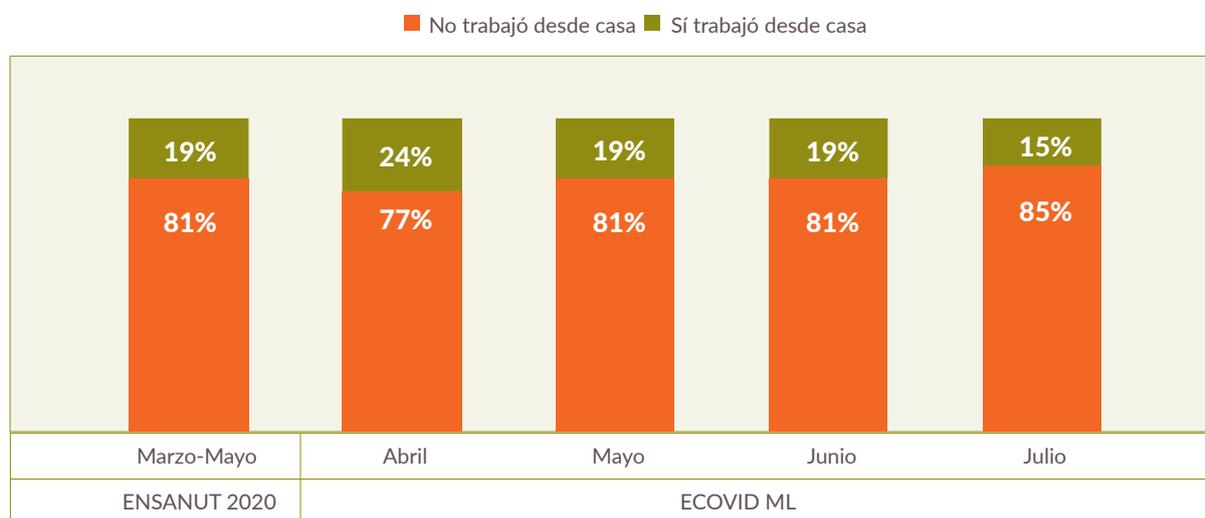
- I. Todas las iniciativas parten de una definición del Mínimo Vital que lo identifica como un piso de ingreso básico, individual y monetario otorgado solo en emergencias.
- II. Las primeras propuestas, además, sitúan el ingreso monetario como base de un modelo de bienestar. En esta dirección, la política social del actual Gobierno federal ha dado pasos importantes, entre ellos: transformar las transferencias monetarias focalizadas para personas mayores en la pensión de bienestar para todas las personas a partir de los 65 años; y fortalecer los servicios de salud no contributivos que datan de la década de 1930 y que fueron debilitados por la falta de inversión pública en las últimas cuatro décadas mediante la puesta en marcha del modelo de atención primaria centrada en la persona y otorgada por equipos multidisciplinares que permiten responder a necesidades de salud, que la atención sea continua a lo largo del curso de vida y coordinada al interior del sistema de salud entre los distintos niveles de atención (INSABI 2020, p. 4). Se persigue gratuidad en la atención y medicamentos a todas las personas que no cuentan con seguridad social y que representan más de la mitad de la población. La reforma del Artículo 4° de la Constitución aprobada en mayo de 2020 establece la garantía de extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no disponen de seguridad social, dando garantía estatal al otorgamiento de la pensión de bienestar y para personas con discapacidad, así como las becas para estudiantes.

- III. La prolongación de la pandemia y la consiguiente profundización de la crisis explican la demanda a favor de un Mínimo Vital de Emergencia, temporal y focalizado en la población que se quedó sin empleo o que ha visto disminuidos sus ingresos laborales. Se da prioridad a las personas trabajadoras en empleo formal e informal de salarios bajos y sin capacidad de un ahorro mínimo, así como a las personas desempleadas. Hay quienes enfocan el apoyo a más sectores de la población, pero lo visualizan en concordancia con la Constitución Política de la Ciudad de México, es decir, de manera gradual, focalizada, urgente y temporal.
- IV. Ninguna propuesta establece mecanismos concretos de financiamiento. Sin embargo, al determinar que el MV será otorgado solo en situaciones de emergencia y que este se focalizará en la población económicamente activa, se puede estudiar la posibilidad de establecer un seguro contributivo que permita financiarlo en el largo plazo. Por sus características, creemos que sería posible un sistema contributivo que no resulte pesado para la fuerza laboral y que, al mismo tiempo, permita la capitalización de los recursos necesarios para financiar la sostenibilidad de las prestaciones durante un periodo razonable.

1.4 La dinámica laboral en el contexto de la pandemia de la COVID-19

Para determinar posibilidades reales o límites imposibles de sortear en la construcción de un Ingreso Básico, es necesario conocer el panorama del mercado laboral durante la pandemia de la COVID-19, así como las condiciones laborales en lo que ya se puede considerar la etapa posterior a la tercera ola de la pandemia en México. Lo primero que destaca es que las condiciones de empleo, así como las características socioeconómicas de la población trabajadora provocaron que la gran mayoría no pudo mantenerse fuera del mercado laboral, ni siquiera durante el periodo más crítico de la pandemia. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT 2020), entre marzo y mayo, solamente el 19 % de la fuerza laboral pudo trabajar desde su hogar todo el tiempo, mientras que el restante 81 % tuvo que salir a trabajar todos los días.⁴ La Encuesta Telefónica sobre la COVID 19 y el Mercado Laboral (ECOVID ML) arroja resultados similares: entre abril y julio, en promedio el 81 % no pudo trabajar desde casa y únicamente el 19 % declaró trabajar desde su hogar.

Gráfico 2. Población ocupada según lugar de trabajo entre marzo y julio de 2020 en México



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Telefónica sobre la COVID 19 y el Mercado Laboral (ECOVID ML); Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT CONTINUA COVID-19).

⁴ La pregunta H12013 de la ENSANUT se homologó para ser comparable con las respuestas de la ECOVID-ML. Se considera que las personas no pudieron trabajar desde casa (81 %) si tuvieron que salir a trabajar todos los días (61 %) o si trabajaron desde casa solo algunos días (19 %).

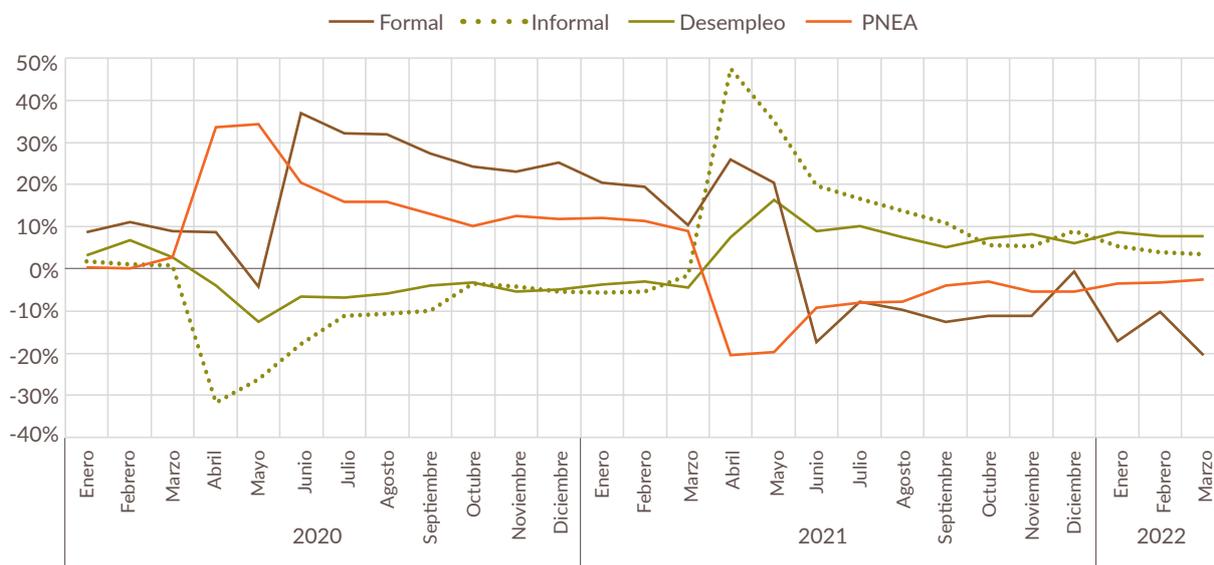
Una de las principales manifestaciones de la crisis ha sido la abrupta caída de la población ocupada, así como el correspondiente incremento de la Población No Económicamente Activa (PNEA). Entre marzo y mayo de 2020, más de 12 millones de personas abandonaron la fuerza laboral y un número similar pasó a formar parte de la PNEA disponible para trabajar.

Durante abril de 2020, la ocupación informal disminuyó en 10.3 millones de empleos o el 32 % de las personas trabajadoras en empleo informal que había en abril de 2019. Por su parte, la reducción del empleo formal fue de 1.6 millones. Los registros de afiliación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el cual asegura al 84 % del empleo formal, indican que, en febrero de 2020, la institución tenía 20.6 millones de puestos de trabajo asegurados; sin embargo, entre marzo y julio, acumuló una pérdida de 1.1 millones de empleos. Asimismo, la aprobación de la reforma laboral para regular la subcontratación, en abril de 2021, provocó una nueva contracción en el personal subcontratado, aunque también se dio un incremento positivo –pero no proporcional– en el empleo asegurado, por lo que hay indicios de que al menos una parte de la subcontratación ha sido registrada de acuerdo con las nuevas disposiciones laborales.

Las medidas de distanciamiento social para contener los contagios, así como el cierre parcial de las actividades económicas, principalmente aquellas clasificadas como “no esenciales”, impidieron que las condiciones fueran propicias para la búsqueda de empleo. Por ello, las personas desempleadas pasaron a formar parte de la PNEA y, en consecuencia, la tasa de desempleo disminuyó.

Posteriormente, el relajamiento de las medidas sanitarias, la reapertura económica y la política de vacunación posibilitaron la recuperación gradual del empleo a partir de abril de 2021, lo que también dio lugar a un incremento en el desempleo, aunque los últimos datos de marzo de 2022 indican que el número de personas desempleadas se redujo en un 20 % respecto a los registrados en marzo de 2021. Asimismo, la tasa de desempleo abierto se ha estabilizado en los mismos niveles que se tenían antes de la pandemia.

Gráfico 3. Tasa de crecimiento anual de la población según el tipo de actividad: trabajo formal, trabajo informal, desempleo y Población No Económicamente Activa (PNEA) en México 2020-2022



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

La pandemia no solo ocasionó el paro forzado, la pérdida de empleos y la reducción en el tiempo de trabajo, también significó la pérdida de ingresos, incluso para quienes lograron mantener su empleo. La ECOVID-ML estima que, entre abril y julio de 2020, en promedio el 44.5 % de la fuerza laboral disminuyó sus ingresos a causa de la pandemia. Algunas personas enfrentaron la crisis laboral con el apoyo de los retiros por desempleo que ofrece el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), sin embargo, estos solo están disponibles para quienes tienen un empleo formal. Además, debido a que el sistema limita el monto y la disponibilidad de los recursos, los retiros solo fueron concedidos al 3.2 % de las cuentas administradas por el SAR.⁵ A pesar de esta realidad, las políticas sociales instrumentadas para compensar la pérdida de ingresos entre abril y julio de 2020 solo habrían llegado al 10 % de la fuerza laboral de acuerdo con la ECOVID-ML.

La variación de las condiciones sanitarias ha marcado el ritmo de la participación económica. La recuperación no ha sido continua. Cada nueva ola de contagios ha dado lugar a nuevas contracciones en la economía y, en consecuencia, la recuperación del empleo ha sido más prolongada de lo esperado. Los datos laborales del primer trimestre de 2022 muestran un mejor panorama: la mayoría de los indicadores laborales se han estabilizado en los niveles previos a la pandemia. El empleo formal ha crecido un 3 % respecto a marzo de 2020 y un 7 % respecto a marzo de 2021 y la ocupación informal lo ha hecho en el 1.8 % y 3.4 % respectivamente.

La Ciudad de México no ha sido ajena a este contexto. Las afectaciones se deben tanto al número de contagios y defunciones como a la pérdida de empleos. La adopción de semáforos epidemiológicos admitió una reapertura económica ordenada, pero también pausada e intermitente, que comenzó a mostrar signos de recuperación hasta finales de 2020. A diferencia de lo ocurrido a nivel nacional, los niveles de empleo registrados previo a la pandemia se superaron desde el segundo trimestre de 2021, aunque la mayor parte corresponden a empleos informales. Por su parte, los registros del IMSS de abril de 2022 muestran que la CDMX aún tenía un déficit de 109,000 empleos respecto a marzo de 2020.

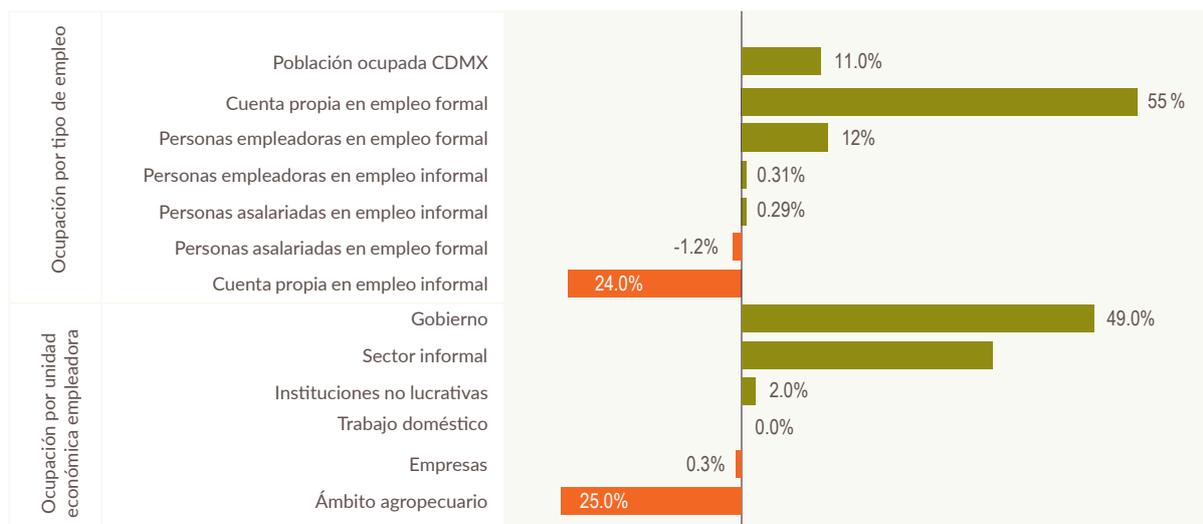
Más allá de la variación en el empleo, la pandemia también afectó la calidad y las condiciones laborales en las que se desempeña la población trabajadora en la CDMX. Entre el primer y el cuarto trimestre de 2020, la fuerza laboral que gana hasta un salario mínimo aumentó del 21 % al 34 % y, en esta reconfiguración, fueron los puestos de trabajo con más de dos salarios mínimos los que disminuyeron en mayor proporción. También hay indicios de una mayor precarización: entre 2020 y 2022, aumentó la necesidad y disponibilidad de ofertar más horas de trabajo (subocupación) del 9 % al 14 %. En este grupo, destacan las afectaciones por la caída del ritmo de la actividad, así como la búsqueda de jornadas laborales más extensas para obtener más ingresos.

Durante la pandemia, también se ha presentado uno de los procesos inflacionarios más importantes de los últimos años, lo que ha significado que, pese a la reactivación económica, el ingreso haya disminuido en algunos sectores laborales. En términos generales, el ingreso real promedio por hora aumentó en un 11 %. En parte, esto se debe a la política salarial, la cual aumentó, entre 2019 y 2022, el valor real del salario mínimo en el 53 %. El incremento más significativo del ingreso (55 %) se ha dado en el trabajo informal por cuenta propia,⁶ mientras que, en el trabajo asalariado formal, ha sido del 12 %. Por otra parte, las personas empleadoras, las personas asalariadas en empleo informal y las personas por cuenta propia en empleo formal son los grupos cuyos ingresos se han visto más afectados, especialmente el último.

5 La información fue tomada del boletín de prensa del SAR correspondiente al tercer trimestre de 2021.

6 La tasa de crecimiento real del salario mínimo ha sido una de las políticas distributivas de mayor importancia instrumentada en el actual Gobierno, beneficiando al estrato salarial más bajo. Por su parte, los aumentos salariales anuales contractuales se han dado solo para reponer la variación del Índice de Precios al Consumidor. Se han cerrado las distancias salariales, pero se ven afectadas las personas trabajadoras con salarios intermedios, que son las que perciben aumentos salariales derivados de las negociaciones de sus contratos de trabajo. El aumento significativo que se muestra en la gráfica del ingreso real por hora de las personas trabajadoras por cuenta propia en empleo informal tiene diversas causas. Fue el trabajo de mayor demanda en la pandemia en actividades de servicios y de reparto. Convertirse en independiente también pudo derivarse de montos iniciales para emprender actividades en las que las remesas y transferencias monetarias de programas sociales pudieron funcionar como punto de partida de actividades laborales o negocios, por ejemplo.

Gráfico 4. Variación porcentual del ingreso real por hora entre el primer trimestre de 2020 y el primer trimestre de 2022, según el tipo de trabajo y la unidad económica empleadora en la CDMX



Fuente: elaboración propia con datos de la ENOE y ETOE.

Nota: solo se considera a las personas que declararon ingresos mayores o iguales a MXN 1.00 por hora

Otra forma de observar la variación en el ingreso es a través de la clasificación de la fuerza laboral según el tipo de unidad económica para la que se trabaja. En este caso, las personas ocupadas en el gobierno presentan la mayor variación positiva en el ingreso (49 %), seguidas de las personas trabajadoras en empleo informal (35 %) y de las instituciones sin fines de lucro (2 %). Los ingresos en el ámbito agropecuario son los más afectados al caer el 25 %, mientras que el ingreso de las empresas y el trabajo del hogar prácticamente continúan en el mismo nivel respecto a 2020.

Si bien, en el curso de la pandemia, ambos tipos de empleo formal e informal se han visto afectados, las particularidades muestran que la ocupación informal absorbió la mayor pérdida de empleos, pero también ha sido el sector con el mayor crecimiento en los periodos de recuperación. Asimismo, se ha dado una mayor estabilidad en los ingresos e incluso se presentaron variaciones positivas en algunos grupos, como las personas trabajadoras por cuenta propia o en empleo informal.

Para entender la variación en los ingresos, hay que tener en cuenta algunos elementos. Primero, el ingreso por hora de las personas trabajadoras en empleo informal es inferior al de las personas trabajadoras en empleo formal (MXN 51 y MXN 84 respectivamente), aunque en algunas categorías pueden ser similares. Por ejemplo, las personas trabajadoras por cuenta propia en empleo informal ganan lo mismo o casi lo mismo que las personas asalariadas en empleo formal que trabajan para empresas (MXN 65.8 contra MXN 65.9, datos del primer trimestre de 2022). Segundo, la gráfica no hace referencia al ingreso como tal, sino a la variación de este. Se hizo el seguimiento desde la pandemia y los datos en cada trimestre son consistentes. Los ingresos que muestran una mayor variación positiva son los ingresos de las personas trabajadoras por cuenta propia en empleo informal.

Los indicadores laborales de la CDMX en el primer trimestre de 2021 ya se aproximaban a los observados al inicio de la pandemia. Los altos índices de vacunación y la inoculación por contagio hicieron que las condiciones sanitarias permitiesen el desarrollo de las actividades económicas de manera más regular. Asimismo, debido a la disminución de las tasas de contagios y defunciones, las autoridades de la capital decidieron no ordenar nuevas restricciones a las actividades económicas.

1.5 Programas sociales y apoyos durante la pandemia

La actual administración federal (2018-2024) ha canalizado los programas sociales a grupos de población que habían sido excluidos, buscando resultados en la redistribución del ingreso. Destacan las modificaciones a los programas destinados a la cobertura de quienes no cuentan con acceso a la seguridad social, como la reducción de la edad requerida para acceder al programa de pensiones no

contributivas o las modificaciones al Artículo 4º constitucional para reemplazar el programa “Seguro Popular” por el Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (INSABI)⁷. Las transferencias individuales que otorgan los distintos programas sociales en conjunto cubren a 24.5 millones de personas, integradas en 6.7 millones de hogares que representan el 21 % del total de hogares.

La estrategia para enfrentar la primera etapa de la pandemia consistió en adelantar las transferencias monetarias de dos o tres pagos para que las personas pudieran disponer de ingresos. También se optó por otorgar créditos a las microempresas registradas ante el IMSS, pero –frente a la baja demanda– los créditos se ampliaron al sector informal, las trabajadoras del hogar y las personas trabajadoras independientes. La principal condición para acceder a los créditos fue no despedir a las personas trabajadoras en el contexto de la emergencia sanitaria.

En abril, la Secretaría local de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE) emitió la convocatoria para el programa “Apoyo emergente a personas trabajadoras eventuales que han visto afectados sus ingresos por la suspensión de actividades no esenciales ante la emergencia sanitaria del SARS-CoV-2 (COVID-19)”. El subsidio ofrecido en una sola exhibición y hasta por dos ocasiones fue de MXN 1,500 (el 40 % del salario mínimo en 2020) y la cobertura fue de 2,700 personas.⁸

El Gobierno de la CDMX también canalizó más de MXN 10 mil millones en 136 programas sociales, 91 de los cuales consistían en transferencias monetarias y recibieron el 86 % de los recursos.⁹ Destaca el programa “Mi beca para empezar”, al que se asignó el 42 % del presupuesto. También se instrumentaron trece programas de transferencias en especie, a través de los cuales se ejerció el 4.4 % de los recursos. El restante 9.6 % fue destinado a 32 programas de servicios diversos, como atención médica, comedores sociales, educación para el trabajo, jornadas informativas, prevención de los delitos y actividades culturales.

En conjunto, 41 programas estuvieron a cargo del Gobierno de la CDMX y concentraron el 90.4 % de los recursos. Las alcaldías administraron 95 programas, pero estos solamente recibieron el 9.6 % del presupuesto. Los programas de las alcaldías suelen ofrecer prestaciones monetarias de bajos montos que, por lo general, otorgan beneficios una vez al año. La cantidad y variedad de programas requieren ser evaluados con toda la información posible para determinar su impacto, cobertura y si se resolvieron las demandas más sentidas, tales como la falta de ingresos, la atención a la salud o de apoyo al cuidado.

Otro de los programas sociales que sirvieron para enfrentar la pandemia fue el “Seguro de Desempleo”, que ofrece un incentivo económico hasta por dos meses a las personas que fueron despedidas de un trabajo formal. **El valor mensual del apoyo económico es igual a la Unidad de Medida y Actualización (UMA) o MXN 2,925 y representa el 55 % del valor del salario mínimo en 2022.** Al tratarse de un programa social y no de un auténtico seguro, no existen contribuciones obligatorias. Por lo tanto, el programa no constituye reservas actuariales para financiar los beneficios que ofrece. Las restricciones presupuestarias y la falta de un esquema contributivo también limitan la cobertura.

7 En 2004 el gobierno federal creó el Programa del Seguro Popular (PSP) como mecanismo de protección financiera en salud, de afiliación voluntaria y vigencia de incorporación de tres años. El programa contaba con una cobertura cercana al 40% de la población y financiaba servicios ambulatorios, hospitalarios y de alta especialidad para la población sin acceso a la seguridad social. En 2018 el gobierno federal decidió terminar el PSP y en 2019 lo reemplazó con el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) organismo público descentralizado para coordinar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados a las personas sin seguridad social. La terminación del PSP a unos días de iniciar la pandemia de la Covid19 y sin una planeación adecuada y contar con los recursos materiales y económicos que se requerían, significó un aumento de la población sin afiliación a los servicios de salud, de 18.5% en 2018 a 43.8% en 2022 (ENIGH, 2022), además de comprobarse el estado de precarización de los servicios de salud públicos. Esta situación configura un escenario adverso para la población más vulnerable como las personas en pobreza o con trabajos informales que ahora demandan más servicios privados y enfrentan mayores gastos de bolsillo y catastróficos en salud. Frente a las resistencias de federalizar el gasto público y la necesidad de concentrarse en la prestación de los servicios de salud, el 25 de abril de 2023 se aprobó la terminación del INSABI para reemplazarlo con el organismo público descentralizado Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR) que colaborará con la Secretaría de Salud en lo que respecta a la prestación gratuita de los servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados que requieran las personas sin seguridad social (DOF, 2023)

8 Este dato se obtiene del padrón de personas beneficiarias del programa publicado en el portal electrónico de la STyFE; sin embargo, en el mismo portal, se puede localizar otro padrón que reporta un dato de 5,860 apoyos entregados, que posiblemente se refiere al seguro de desempleo que la STyFE ofrece, pero la información es insuficiente para determinar la diferencia o si se trata de apoyos entregados o del número de beneficiarios.

9 Los datos de los programas sociales fueron obtenidos del Sistema de Información para el Bienestar de la CDMX, disponible en la página: <https://tubienestar.CDMX.gob.mx>

El programa atiende principalmente a la población en situación de desempleo abierto no voluntario que haya cotizado a la seguridad social al menos seis meses durante los últimos dos años. Sin embargo, a partir de 2013, se han incorporado nuevos grupos en situación de vulnerabilidad: personas preliberadas y liberadas de centros de reclusión, mujeres despedidas injustificadamente por motivo de embarazo, indígenas residentes de la Ciudad de México sin fuente de empleo, migración repatriada o en retorno voluntario, personas extranjeras sin empleo huéspedes de la CDMX, personas despedidas víctimas de discriminación, periodistas y personas defensoras de los derechos humanos y víctimas de violencia imposibilitadas para ingresar al mercado laboral.

En 2020, se asignaron MXN 500 millones, más del doble de los recursos que se asignaban antes de la pandemia y, de acuerdo con los datos contenidos en los padrones del programa, durante 2020, en promedio se entregó la cantidad de MXN 9,945 a 49 mil personas, lo que equivale a una cobertura del 15 % del desempleo registrado en el segundo trimestre de 2020.

En 2022, el programa atendió a 18,918 personas, a quienes entregó en conjunto casi MXN 182 millones. La cobertura del programa equivale a aproximadamente el 10 % de la población desempleada en la CDMX en el primer trimestre de 2023, aunque este porcentaje podría ser incluso menor en el futuro si se presenta una nueva contracción económica o cualquier otro evento que afecte los mercados laborales.

Para la instrumentación del MV, sería de gran valor definir con mayor claridad si, ante el inminente fin de la pandemia, hay que empezar por instrumentar ya el Mínimo Vital de Emergencia, armonizando políticas y redistribuyendo el gasto, o continuar solo fortaleciendo los programas sociales en la mira de un MV Universal al que se llegará de forma progresiva. Las propuestas que se hagan deberán tomar en cuenta los resultados de la política macroeconómica y social a nivel federal, pero también recuperar la tradición de la Ciudad de México en cuanto al impulso e innovación que ha mostrado al menos en los últimos 40 años, con el que ha modernizado la política económica y social a través de prácticas de participación ciudadana y de recuperación de espacios públicos. Esto le podría dar ventajas en la construcción de un Mínimo Vital Universal.

El Mínimo Vital puede ser la base para la reorganización estructural de las políticas públicas. Las personas, podrían contar con un mayor margen para gozar de su libertad si pudieran disponer de un ingreso mínimo que les otorgue un piso seguro para permitirles, al menos, cubrir sus necesidades básicas.



Trabajador no-asalariado Ciudad de México. Fotografía: César Parra

Parte 2: Propuesta de política pública sobre Mínimo Vital

2.1 Cobertura

2.1.a. Necesidades

Parece existir un consenso en la literatura en señalar que el Mínimo Vital (MV) debe ser al menos igual al umbral de pobreza: Arcarons et al. (2010), Arcarons et al. (2018a), Arcarons et al. (2018b), Brown et al. (2018), Comín (2018). En el caso de la Ciudad de México, esto significa que el MV tendría que ser al menos equivalente al valor de la Línea de Pobreza Alimentaria (LPA) urbana que, en diciembre de 2021, fue de MXN 1,902, o bien, igual al valor de la línea de pobreza ampliada urbana, de MXN 3,917, como se propone en algunas de las iniciativas parlamentarias. Una vez que se ha establecido este primer criterio, el siguiente paso consiste en identificar la población beneficiada, de la que nos ocupamos en el siguiente apartado.

2.1.b. Geografía

Uno de los primeros criterios que se ha establecido es que el MV sea otorgado a la población que trabaja en la CDMX con independencia de su entidad de residencia. Sin embargo, al considerar las limitaciones presupuestales, lo recomendable sería que el MV se otorgase solo a la población que reside en la CDMX. También, sería necesario pensar en un criterio de selección con el fin de evitar que el programa genere traslados de domicilio, como ya se hizo en el pasado, al exigir una residencia mínima de tres años para acceder al Programa de Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores.

Cualquier interés por una propuesta que considere beneficiar a quienes trabajan en la CDMX, pero viven en otras Entidades de la República, se enfrentará primero al reto de identificar a la población beneficiada. En este sentido, la Encuesta Origen Destino (EOD) de 2017 permite estimar que, en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), 1.3 millones de personas con residencia en el Estado de México o en el municipio de Tizayuca (Estado de Hidalgo) viajan al menos una vez a la semana a la CDMX para trabajar. Una vez establecido el grupo de personas con residencia en la ZMVM que potencialmente pueden recibir el beneficio, sería necesario pensar en los criterios de selección. Por ejemplo, ¿debería entregarse a toda la fuerza laboral o solo a quienes tienen empleos permanentes?, ¿qué ocurre con las personas que tienen empleos temporales o solo trabajan en la CDMX a tiempo parcial?, ¿qué efectos tendría el MV sobre los cambios de residencia de las personas en municipios colindantes con la CDMX?, ¿habría una mayor cantidad de traslados de empresas y personas trabajadoras hacia o desde la CDMX?, ¿los recursos de la CDMX serían suficientes para cubrir a toda esta población? Podemos adelantar que, si esta población se considera dentro de beneficios del MV, se tendría que hacer un mayor esfuerzo recaudatorio, o bien, sería necesario buscar formas alternativas de financiamiento.

2.2 Adecuación del monto

Como ya se ha establecido en apartados anteriores, el ingreso mínimo en la CDMX tendría que ser equivalente a la LPA urbana por tratarse de una entidad con pocas localidades rurales (0.5 %). Por otra parte, el límite superior puede ser igual al salario mínimo por ser el valor de referencia más cercano a los objetivos que persigue el MV: lograr mayor igualdad en el mercado laboral, particularmente mejorar la redistribución de los ingresos laborales y aumentar la renta en los trabajos de menor ingreso; mejorar el poder de negociación de la fuerza laboral y no solo de las personas vinculadas a una organización sindical; renovar la flexibilidad laboral y la productividad del trabajo, entre otros.

El costo del MV se presenta en el siguiente cuadro, se expresa en millones de pesos mexicanos y el periodo de referencia es de un año. Los valores también se expresan como porcentaje del PIB de la CDMX para mostrar las posibilidades teóricas de financiamiento con una redistribución del valor de la producción. Finalmente, también se presenta el costo del MV como proporción del Gasto Neto de la CDMX para tener una referencia respecto al esfuerzo fiscal necesario para instrumentarlo.

Cuadro 3. Costo del Ingreso Básico Universal para la CDMX en 2022

Población objetivo	Valor de la línea de pobreza urbana alimentaria abril 2022			Valor del salario mínimo 2022		
	Costo en millones de pesos	Costo como % del Gasto Neto CDMX	Costo como % PIB de la CDMX	Costo en millones de pesos	Costo como % del Gasto Neto CDMX	Costo como % PIB de la CDMX
Población CDMX	219,725	93.9 %	6.3 %	585,538	250.2 %	16.9 %
Población Ocupada	104,039	44.5 %	3.0 %	277,249	118.5 %	8.0 %
formal	56,002	23.9 %	1.6 %	149,236	63.8 %	4.3 %
informal	48,037	20.5 %	1.4 %	128,013	54.7 %	3.7 %
Desempleados	6,467	2.8 %	0.2 %	17,234	7.4 %	0.5 %
Hogares	65,442	28.0 %	1.9 %	174,393	74.5 %	5.0 %
PNEA	73,168	31.3 %	2.1 %	194,981	83.3 %	5.6 %
Población trabajadora ZMVM	32,356	13.8 %	0.9 %	86,224	36.8 %	2.5 %
Pobreza	71,450	30.5 %	2.1 %	190,406	81.4 %	5.5 %
Pobreza extrema	9,507	4.1 %	0.3 %	25,334	10.8 %	0.7 %

Fuente: elaboración propia con datos de CONAPO, ENOE, CONEVAL e INEGI.

El cuadro muestra que el costo del MV para toda la población corresponde a MXN 220 mil millones cuando el valor equivale al costo de la línea de pobreza alimentaria (MXN 1,979 en abril de 2022), lo que en términos relativos es el 6.3 % del PIB o el 93.9 % del presupuesto de la ciudad. El costo del MV, cuando el valor de referencia es el salario mínimo (MXN 5,273), sería de MXN 585 mil millones, equivalentes al 16.9 % del PIB o al 250 % del presupuesto. Los datos muestran que implementar la política del ingreso mínimo vital supone un costo que no es posible financiar con el presupuesto de la CDMX, aunque existe la posibilidad de financiarlo mediante políticas que redistribuyen de manera más igualitaria la riqueza.

La focalización del MV en grupos particulares tiene un costo significativamente menor, especialmente entre la población en pobreza extrema y en desempleo, pero en el resto de los casos parece que el financiamiento no puede recaer en las finanzas públicas, como actualmente se encuentra. También se debe considerar que el presupuesto de un año en particular se asigna en septiembre del año anterior, por lo que cualquier modificación –por pequeña que sea– puede afectar de manera significativa los servicios públicos y, en consecuencia, el bienestar de la población.

Los datos permiten observar que cada grupo de beneficiarios se vincula con una forma distinta de interpretar el MV y con un costo en particular que determina las posibilidades de cada propuesta. Por regla general, mientras menos efectivos tenga el grupo, mayor será la posibilidad de financiar el MV. Asimismo, mientras mayor sea el beneficio monetario y más se prolongue en el tiempo, mayor tendrá que ser el esfuerzo fiscal para su financiamiento.

La instrumentación del MV podría iniciar con algunos grupos a los que se puede dar prioridad debido a la urgencia de sus necesidades, como aquellos que se encuentran en condiciones de pobreza moderada, pobreza extrema o en desempleo. El gasto como proporción del PIB para estos grupos no parece desproporcionado (entre el 0.3 % y el 5.5 %) pero, aun así, sería necesario instrumentar reformas fiscales desde la Federación para cubrir el costo de las prestaciones.

Creemos que una opción que vale la pena discutir consiste en otorgar el ingreso mínimo por hogares en lugar de hacerlo de manera individual. Esta idea obedece no solo a que su costo resulta más moderado, entre el 1.8 % del PIB si se otorga el valor de la canasta alimentaria y el 5 % si equivale al valor del salario mínimo, sino también a que el ingreso mínimo tiene como valores de referencia el salario y las líneas de pobreza. En estricto sentido, estos valores no buscan la satisfacción de necesidades individuales, sino que sus precios se establecen pensando en las necesidades básicas de la unidad familiar.

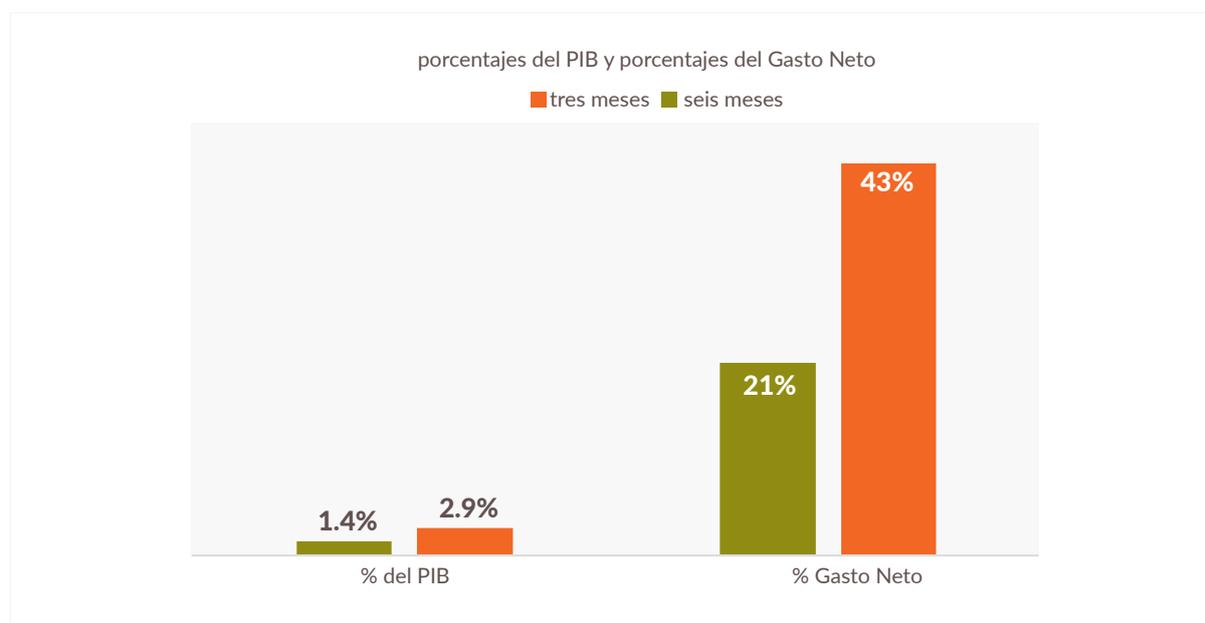
También, es importante considerar que, al establecer el costo del mínimo vital en función de valores de referencia como el salario mínimo o las líneas de pobreza, los cálculos que se hacen en el presente dejarán de tener validez en el futuro, incluso en el corto plazo, especialmente cuando se presentan variaciones significativas en el nivel general de precios, como ha ocurrido en el contexto de la pandemia.

Respecto al costo que tendría instrumentar el MV en situaciones de emergencia de acuerdo con los términos propuestos en las iniciativas parlamentarias, se puede hacer un ejercicio práctico al tomar como referencia los datos relativos al mercado laboral de abril de 2020, cuando se presentaron las mayores afectaciones al empleo. Sobre el periodo en el que se deberían otorgar los beneficios, las iniciativas proponen apoyos de tres a seis meses, aunque en ningún caso justifican estos criterios. Todo parece indicar que la decisión se tomó porque, al inicio de la pandemia, se tenía la expectativa de que esta terminaría en mayo o principios de junio. Pese a la falta de claridad en la elección del periodo, este sirve como referencia para calcular el costo del MV en situaciones de emergencia similares. Así, suponemos que el MV equivalente al valor del salario mínimo (MXN 3,758 en abril de 2020) se habría entregado a 3.5 millones de personas integradas de la siguiente forma:

1. 102,938 personas desempleadas;
2. 2,918,504 personas empleadas, pero que cayeron en la inactividad económica debido a la pandemia (no se incluye a las personas inactivas desde antes de la pandemia) y
3. 1,402,615 personas ocupadas que experimentaron reducciones en sus ingresos debido a la pandemia (de acuerdo con ENCOVID-ML fue el 45 % de la población ocupada en abril).¹⁰

Las estimaciones indican que el ingreso de emergencia habría costado MXN 50 mil millones por tres meses o MXN 100 mil millones por seis meses. En términos relativos, este gasto representa entre el 21 % y el 43 % del presupuesto y entre el 1.4 % y el 2.9 % del PIB si se hubiera entregado por tres o seis meses, respectivamente.

Gráfico 5. Costo del Ingreso Mínimo Vital de Emergencia para la CDMX durante 2020 según la duración de la prestación y el indicador con el que se compara



Fuente: elaboración propia con datos de CONAPO, ENOE, CONEVAL e INEGI.

¹⁰ En la categoría (II) hay personas (con empleo formal o informal) que tenían empleos y, debido a la pandemia, terminaron en la inactividad económica. También se dieron casos –comprendidos en la categoría (III) de personas trabajadoras en empleo formal o informal– de quienes vieron reducidos sus ingresos debido a la pandemia.

Como ya se ha mencionado con anterioridad, es muy difícil modificar el presupuesto asignado. En parte, esta puede ser una de las razones por las cuales las iniciativas sobre el ingreso de emergencia no prosperaron, pese a que todas las fuerzas políticas coincidieron en la necesidad de instrumentar el MV, firmando incluso un punto de acuerdo. Frente a este dilema, se debe tener en cuenta que, si no se establece un mecanismo de financiamiento, es muy probable que las propuestas no puedan materializarse. Aunque estas fueran aprobadas, la naturaleza impredecible de las crisis naturales o económicas hace inviable que la CDMX pueda financiar el ingreso de emergencia con el presupuesto previamente asignado.

2.3 Ingresos y financiamiento

La condición de que el MV tiene que cubrir a toda la población coloca el reto de financiamiento lejos de las posibilidades de atención en el contexto de la pandemia e imposibilita el diseño de una política desde y para la CDMX. Lo primero que se debe tener en cuenta es que los ingresos de la CDMX no son suficientes para financiar el MV, ni siquiera el ingreso de emergencia. En parte, esto se debe a que la mayoría de los ingresos se encuentran comprometidos en partidas dedicadas al pago de sueldos, salarios y remuneraciones. La mayor parte de los ingresos de la CDMX provienen de impuestos, cuotas, derechos, aprovechamientos y ventas (47 %); la segunda fuente de ingresos de mayor relevancia son las participaciones federales de libre disposición (42 %); las transferencias etiquetadas representan el 9 % de los ingresos; y el financiamiento (deuda), el 2 %.

La tendencia de los ingresos fiscales entre 2014 y 2021 indica que el crecimiento ha sido insuficiente. Desde 2014, los ingresos en términos reales han presentado un crecimiento negativo (-2.5 %). Incluso antes de la pandemia, de 2014 a 2019, los ingresos crecieron en promedio el 0.2 %. Los impuestos, cuotas, aprovechamientos y ventas han disminuido el 1.6 % (el 0.8 % antes de la pandemia). Las participaciones de libre disposición han tenido un crecimiento positivo, aunque muy poco significativo, del 0.9 % (el 3.6 % antes de la pandemia). El crecimiento de las transferencias federales etiquetadas ha sido negativo, menos el 8 %. Así, parece que la falta de crecimiento en los ingresos ha sido compensada, al menos parcialmente, mediante la contratación de deuda, pues los ingresos derivados de financiamiento han aumentado en el 3.3 % (el 6.4 % antes de la pandemia).

Los datos antes citados contrastan con los requerimientos fiscales que demanda el MV, pues en términos corrientes se necesitan 2.7 veces más ingresos (270 %) que los recaudados en 2021. Si el financiamiento recae en los impuestos, cuotas, derechos y aprovechamientos, sería necesario un esfuerzo fiscal casi seis veces mayor. Lo mismo ocurriría si el financiamiento estuviera a cargo de las participaciones de libre disposición. Reasignar el presupuesto destinado a programas sociales tampoco sería suficiente, pues se necesitan 55 veces los recursos destinados actualmente a los programas sociales.

Como ya se ha visto en el apartado anterior, el ingreso mínimo vital para situaciones de emergencia resulta significativamente más económico. No obstante, el esfuerzo fiscal aún parece estar fuera de las posibilidades de los ingresos presupuestarios de la CDMX. El costo del ingreso de emergencia por tres meses habría significado comprometer el 23 % de los ingresos totales o el 49 % de los impuestos. También se habría requerido más del doble de los recursos provenientes de transferencias etiquetadas o casi cinco veces los recursos destinados a los más de 100 programas sociales de la ciudad.

Con los datos presentados, queda claro que es necesario negociar una reforma fiscal que permita obtener una cantidad de recursos significativamente mayor. Aunque no hay consenso acerca de las fuentes de financiamiento, la perspectiva entre los especialistas parece ir en el sentido de financiar el MV con impuestos a la riqueza. Sin embargo, sobre la posibilidad de proponer una reforma fiscal con estas características, hay al menos dos grandes problemas. En primer lugar, una transformación fiscal de tal envergadura solo es posible desde el orden federal, lo que necesariamente implica que la actuación desde el ámbito local no es viable. Segundo, el Gobierno de turno se ha pronunciado de manera reiterada en contra de una reforma fiscal, así como de la creación de nuevos impuestos, pese a que, desde distintos ámbitos, incluyendo el académico, se ha señalado la impostergable necesidad de llevar a cabo reformas que permitan aumentar el gasto público.

En el caso del financiamiento del MV para situaciones de emergencia, se puede explorar la posibilidad de instrumentar un seguro contributivo, teniendo en cuenta que este se podría capitalizar mediante

contribuciones relativamente bajas hasta que se presente un evento que resulte catastrófico para la economía y para los mercados laborales. Por ejemplo, si en la crisis de 2008 se hubiera instrumentado un seguro contributivo tripartito del 3 % sobre la masa salarial de las personas trabajadoras registradas en las delegaciones del IMSS en la Ciudad de México, se habrían podido recaudar cerca de MXN 36 mil millones (con una tasa de interés del 4 % anual). Con estos recursos, habría sido posible otorgar el salario mínimo a todas las personas que, antes de la pandemia, eran económicamente activas y fueron afectadas por las medidas de distanciamiento social. La ventaja de instrumentar un mecanismo de financiamiento para emergencias fundamentado en las contribuciones es que este no resulta excesivamente costoso para las personas trabajadoras, ni para las empresas o el Estado. La adopción de un seguro contributivo es una propuesta que trata de aportar elementos para la discusión de un mecanismo de financiamiento en situaciones de emergencia que no implique comprometer los recursos de las finanzas públicas previamente asignados, o bien, recurrir a la contratación de deuda que generará nuevas presiones sobre las finanzas públicas y que además tendrán que pagar las futuras generaciones.¹¹

2.4 Registros y entrega

Otorgar el beneficio a todas las personas residentes es la elección más práctica porque la entrega solo está condicionada a la comprobación de la residencia, lo cual debería ser posible tomando en cuenta que existen registros institucionales para estos propósitos. No obstante, como ya se ha mencionado, en términos económicos, es la opción más costosa y, por lo tanto, la menos probable. Cuando el MV se focaliza, la identificación de la población beneficiada supone un nuevo reto. En el caso de las personas ocupadas, desempleadas o no económicamente activas, se debe tener en cuenta que estos grupos se definen con los datos de encuestas de hogares elaboradas a partir de muestreos probabilísticos. Los registros administrativos que permiten clasificar a una persona como ocupada o desempleada solo están disponibles para quienes, en un momento determinado, tienen un trabajo formal registrado en el IMSS o en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Esto coloca a la mayor parte de las personas receptoras en una situación de desprotección, al tiempo que nos obliga a reflexionar acerca de la necesidad de contar con información confiable y registros sobre la situación ocupacional de las personas, independientemente de la condición laboral formal o informal.

En las conferencias a cargo de la Secretaría del Trabajo y de la Secretaría de Economía llevadas a cabo con motivos de la emergencia sanitaria, se hizo notar que, para el otorgamiento de algunos créditos, las delegaciones de las secretarías utilizan registros sobre las personas en condiciones de informalidad. Sin embargo, no está claro quién tiene los datos ni cómo se obtienen, a la vez que tampoco hay detalles sobre su fiabilidad, por lo que no es posible suponer que estos serán de utilidad.

A la dificultad de geo-referenciar a la población por su condición laboral, se suma otro gran reto porque las personas no permanecen todo el tiempo en la misma situación laboral. Así, las personas trabajadoras en empleo formal no se mantienen en esta situación durante toda su carrera laboral y lo mismo pasa con las personas desempleadas. Por ejemplo, en México, se ha documentado que la población pasa poco tiempo en el desempleo porque no existen seguros que permitan financiar períodos de búsqueda más prolongados, o bien, la falta de ingresos condiciona la inserción en trabajos precarios o informales. Esta realidad fue especialmente importante en el contexto de la pandemia, debido a que la emergencia sanitaria no permitió que las personas desempleadas pudieran buscar trabajo.

11 Se trata de mostrar la importancia de establecer mecanismos de protección fundamentados en los seguros contributivos. La idea es avanzar en la discusión de estos mecanismos y no simplemente asumir que, frente a la siguiente crisis podemos financiar el ingreso de emergencia con el presupuesto público porque eso no es realista como se demostró en la pandemia y como también lo demuestran los datos presentados. Dicho esto, en el ejemplo se calculó una contribución que recae enteramente en las personas trabajadoras en empleo formal, aunque los beneficios se distribuirán entre toda la población económicamente activa, sin importar si tienen empleo formal o informal. Por supuesto, lo ideal y lo más justo sería que todas las personas trabajadoras en empleo formal e informal contribuyan a este seguro para emergencias económicas, sin embargo, el reto está en encontrar un mecanismo para que las personas trabajadoras en empleo informal contribuyan. Esto no es fácil y en parte esto es uno de los elementos que dificulta la incorporación de las personas trabajadoras en empleo informal a la economía formal. Como ya se mencionó, el ejercicio no tiene la intención presentar una propuesta formal, acabada y definitiva, sino discutir la pertinencia de recuperar la política de cobertura social y colectiva frente a los riesgos económicos a partir de mecanismos contributivos propios de los seguros sociales.

También sabemos que la administración federal ha levantado censos para conocer las necesidades de la población. Aunque esta información puede ser de utilidad, de nuevo nos enfrentamos al problema de que la situación ocupacional y residencial de las personas pueden cambiar.

Con efecto de establecer una propuesta de política pública, es necesario trabajar con la información recolectada, procesada y puesta a disposición por las instituciones de la administración pública federal o de la CDMX con base en los principios que fundamentan los datos abiertos. De esta manera, una posibilidad práctica sería otorgar el beneficio por hogares sin que esto signifique descartar la posibilidad de trabajar en conjunto con las instituciones en la elaboración de registros que permitan la identificación de la población de acuerdo con sus condiciones laborales.

Otra posibilidad, como ya se ha señalado, sería focalizarse en los sectores más vulnerables. Entre las propuestas que diversas personas legisladoras hicieron a lo largo de 2020, algunas ubican como foco de atención a quienes se quedaron sin empleo y sin ingreso, cuyos salarios no sobrepasan los tres salarios mínimos y que además no recibían transferencias en efectivo ni pensiones. Allí radica la dificultad de la focalización y, por tales circunstancias, otros países han optado por la universalización como derecho ciudadano, contrarrestando lo otorgado a través de impuestos específicos hacia los sectores de más altos ingresos, o bien, directamente a la riqueza o el capital. La política social que ha instrumentado el gobierno federal consiste en una fuerte dispersión de transferencias monetarias, créditos a la palabra para los micronegocios, señalando que ha alcanzado a cubrir a 25 millones de personas. Es por este conjunto de medidas que parecería que no hay, en la perspectiva de mediano plazo, lugar para el Mínimo Vital Universal, lo que limita la política que, en esta dirección, se pudiera impulsar desde la Ciudad de México.

Bibliografía

Arcarons, J., Lo Vuolo, R., y Rey Pérez, J. 2010. “El debate de RIPP: la renta básica. Entrevista”. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, vol. 5, 199–208. Disponible aquí: <https://www.upo.es/revistas/index.php/ripp/article/view/1813>

Arcarons, J., Raventós, D., y Torrens, L. 2018a. “Nuevo modelo de financiación de la Renta Básica”. *Sinpermiso*. Disponible aquí: <https://www.sinpermiso.info/textos/nuevo-modelo-de-financiacion-de-la-renta-basica>

Arcarons, J., Raventós, D., y Torrens, L. 2018b. “A propósito del neoliberalismo, las izquierdas y la renta básica”. *Sinpermiso*. Disponible aquí: <https://www.sinpermiso.info/textos/a-proposito-del-neoliberalismo-las-izquierdas-y-la-renta-basica>

Brown, J. C., Caballero, E. E. R., Carrillo, M. D., Elizondo, N., y Guzmán, R. E. 2018. “Viabilidad del Ingreso Básico Universal”. *Bien Común*, vol. XXIV, n.º 277, pp. 5–64. Disponible aquí: <http://frph.org.mx/bdigital/registro.php?id=0277>

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA). 2020. *La Política de Bienestar en México 2020*. Cámara de Diputados, LXIV, Legislatura, México, 19 pp.

Comín, T., Raventós, D., Noguera, J. A., et al. 2002. “Dinero para todos: catorce respuestas sobre la Renta Básica”. *El Ciervo*, vol. 51, n.º 610, pp. 18–26. Disponible aquí: <https://www.jstor.org/stable/pdf/40830127.pdf?seq=1>

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 2020. “El desafío social en tiempos del COVID-19”. Serie Informe Especial COVID-19 n.º 3, Santiago de Chile: ECLAC, 22 pp.

CEPAL. 2022a. “Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2021”, Santiago de Chile, 179 pp. Disponible aquí: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47669/5/S2100698_es.pdf

CEPAL. 2022b, “Panorama Social de América Latina, 2021”, Santiago de Chile, 247 pp. Disponible aquí: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47718/1/S2100655_es.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2020. "CONEVAL presenta información referente al Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza al primer trimestre de 2020". 19 de mayo de 2020, Ciudad de México, Comunicado n.º 07. Disponible aquí: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/COMUNICADO_07_ITLP_1ER_TRIMESTRE_2020.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2023. "Estimación de la medición de la pobreza multidimensional 2022. 10 de agosto de 2023, Ciudad de México, https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx

Congreso de la Ciudad de México. 2020. Decreto por el que se reforma el contenido del artículo 1796 del Código Civil para el Distrito Federal, 4 de junio de 2020. Disponible aquí: https://consulta.congresoCDMX.gob.mx/consulta/webroot/img/files/iniciativa/IN_332_19_10062020.pdf

Constitución Política de la Ciudad de México. 2017. Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de cuentas de la Ciudad de México, 5 de febrero de 2017, 222 pp. [Archivo E-PUB].

Deaton, A. 2015. "El gran escape: salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad", traducción de Ignacio Perrotini. *Fondo de Cultura Económica*. México, 403 pp.

Diario Oficial de la Federación (DOF). 2020. Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, 8 de mayo de 2020.

Diario Oficial de la Federación (DOF). 2023. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, para regular el Sistema de Salud para el Bienestar, México, Secretaría de Gobernación, 29 de mayo de 2023.

Estrategia del Gobierno de la Ciudad de México frente al Coronavirus (COVID-19). 2020. Informe Especial COVID-19, Gobierno de la Ciudad de México, 5 pp.

Gaceta Parlamentaria. 2017. Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un nuevo párrafo tercero, recorriéndose los subsecuentes, al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del derecho al mínimo vital, año XXIII, número 5460. Disponible aquí: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_comision_permanente/2017_06_07/2095

Gaceta Parlamentaria. 2020. Iniciativa que reforma el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar el Derecho al Mínimo Vital, suscrita por la diputada Mónica Almeida López e integrantes del Grupo Parlamentario del PRD, año XXIII, número 5460-IV, martes 18 de febrero de 2020. Disponible aquí: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/feb/20200218-IV.html#Iniciativa14>

Gutiérrez Lara, Abelardo A. 2018. "Escenarios y cálculos de costos de implementación de un ingreso ciudadano universal (ICU) en México". *Estudios y Perspectivas de la CEPAL* n.º 174, 95 pp. Disponible aquí: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43525>

Iglesias Fernández, J. (coord.). 2000. Ante la falta de derechos, ¡renta básica ya! Barcelona: Virus Editorial y Baladre, 288 pp.

Instituto de salud para el Bienestar (INSABI). 2020. Modelo de Salud para el Bienestar dirigido a las personas sin seguridad social, basado en la Atención Primaria de Salud, México, Instituto de Salud para el Bienestar, 116 pp.

Lo Vuolo, R. M., Raventós, D., y Yanes, P. 2010. "El Ingreso Ciudadano-Renta Básica ante la crisis económica y los derechos social-laborales". *Revista del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional* n.º 23, pp. 35-39. Mundo Siglo XXI. Disponible aquí: <https://www.mundosisigloxxi.ipn.mx/pdf/v06/23/06.pdf>

OXFAM Internacional. 2020. "¿Quién Paga la Cuenta?: Gravar la riqueza para enfrentar la crisis del COVID-19 en América Latina y el Caribe". [Archivo PDF]. Disponible aquí: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621033/bp-quien-paga-la-cuenta-covid-19-270720-es.pdf>

Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024. 2019. Gaceta Parlamentaria, México, año XXII, n.º 5266-XVIII, martes 30 de abril.

Raventós, D. 2018. "¿Una renta básica incondicional o los subsidios de siempre condicionados para pobres? Algo de filosofía política republicana". Sinpermiso. Disponible aquí: <https://www.sinpermiso.info/textos/una-renta-basica-incondicional-o-los-subsidios-de-siempre-condicionados-para-pobres-algo-de>

Senado de la República. 2020a. Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo último al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Ingreso Básico Universal para Emergencias. 20 de abril.

Senado de la República. 2020b. Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley del Ingreso Mínimo Vital para Situaciones Especiales y reforma la Ley General de Desarrollo Social y la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, 4 de junio. [Archivo PDF]. Disponible aquí: https://senadoresciudadanos.mx/sites/default/files/inic_mc_senadoras_senadores_lsniieg.pdf

Senado de la República. 2020c. Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Ingreso Mínimo Vital de Emergencia, 10 de junio. [Archivo PDF]. Disponible aquí: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-06-10-1/assets/documentos/Inic_PAN_Angelica_Rojas_art_4_emergencia.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). 2007. Tesis: 1a. XCVII/2007 172545 Derecho al Mínimo Vital en el orden Constitucional Mexicano. Aislada tomo XXV, página 793. Semanario Jurídico de la Federación Tesis 172543, mayo de 2007.

SCJN. (2016) Tesis: I.9o.A.1 CS (10a.). Mínimo vital. Conforme al derecho constitucional mexicano y al internacional de los derechos humanos. Libro 28, marzo de 2016, Tomo II., 1738.

Van Parijs, P. 2000. "Más allá de la solidaridad: los fundamentos éticos del Estado de Bienestar" en Iglesias Fernández, J. (coord.). Ante la falta de derechos, ¿renta básica ya! Barcelona: Virus Editorial y Baladre, pp. 139-156.

Van Parijs, P., y Vanderborght, Y. 2017. *Ingreso básico: una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata* (Primera edición). Traducción de L. Lecuona y M. F. Miret. Ciudad de México: Libros Grano de Sal.

Von Roehrich de la Isla, Christian D. 2019. Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del Derecho al Mínimo Vital para una vida digna de la CDMX, Grupo Parlamentario del PAN, 10 de diciembre. Disponible aquí: <https://www.gppancdmx.mx/iniciativa/iniciativa-con-proyecto-de-decreto-por-el-que-se-expide-la-ley-del-derecho-al-minimo-vital-para-una-vida-digna>

Bases de Datos

Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
Disponible en: www.inegi.org.mx

Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT Continua COVID-19)
Disponible en: <https://ensanut.insp.mx/>

Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México (EOD). 2017.
Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: www.inegi.org.mx

Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE). 2020. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: www.inegi.org.mx

Encuesta Telefónica sobre COVID 19 y Mercado Laboral (ECOVID ML)
Disponible en: www.inegi.org.mx

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Estadísticas e información, consulta dinámica de información (cubos). Disponible en: www.imss.gob.mx.

Acerca de WIEGO

Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés) es una red mundial dedicada a promover el empoderamiento de las personas trabajadoras –particularmente de las mujeres– en situación de pobreza en la economía informal para garantizar sus medios de sustento. Creemos que todas las personas trabajadoras deben tener los mismos derechos, oportunidades económicas y protecciones, y poder expresarse en un plano de igualdad. Para promover el cambio, WIEGO contribuye con el mejoramiento de las estadísticas, la construcción de nuevos conocimientos sobre la economía informal, el fortalecimiento de redes de organizaciones de personas trabajadoras en empleo informal, así como de sus capacidades; y, en conjunto con estas redes y organizaciones, busca influir en las políticas locales, nacionales e internacionales.

Visite espanol.wiego.org.

