

# La universalización efectiva de derechos disminuye la pobreza y la desigualdad

Araceli Damián\*  
Julio Boltvinik\*\*

## Resumen

---

*Este artículo discute y presenta una estimación de cómo el otorgamiento del Ingreso Ciudadano Universal (ICU) erradicaría la pobreza de manera efectiva, algo que los programas focalizados de transferencias condicionadas no han logrado en ningún país.*

---

### Palabras clave:

desigualdad  
Ingreso Ciudadano Universal  
pobreza  
Prospera  
Transferencias



Ante el fracaso de las políticas focalizadas y condicionadas para reducir la pobreza, académicos y organismos internacionales discuten la conveniencia de otorgar derechos sociales universales. La tesis que sostenemos en el título de este texto, la probamos (por razones de espacio) sólo para el derecho a un ingreso digno mediante el Ingreso Ciudadano Universal (ICU). Para probarlo, presentamos una estimación de la baja en la pobreza suponiendo que el Estado empezara a transferir un ingreso monetario a *todas* las personas residente del país, desde su nacimiento (Damián y Hernández, 2017). El ICU es una transferencia monetaria (TM) *universal personal* (no familiar) basada en el *derecho a un ingreso digno*. Además de *universal* y

*ciudadano*, el ICU debe ser *incondicional* (la persona no tiene que hacer nada a cambio) y *suficiente* para una vida austera digna. Esta propuesta enfrenta resistencias profundas, tanto ideológicas como conceptuales. Otorgar a toda persona un ingreso periódico sin contraprestación, va contra la frase bíblica, con la que Jehová castigó a Adán y a Eva al expulsarlos del paraíso: “ganarás el pan con el sudor de tu frente”. De ahí la reacción de conmoción cuando se sugiere que el Estado pudiera otorgar una TM a las personas, periódicamente y sin que medie trabajo o pensión contributiva. Pero las TM no contributivas e incondicionales a adultos mayores en el país nos han ido preparando para la idea del ICU.

Como parte de la justificación de la entonces diputada de Morena, Araceli Damián de los motivos de su iniciativa de reforma para añadir a nuestra Constitución Política el Derecho al ICU, ella misma calculó el impacto que su propuesta de implantación de este ingreso tendría en los primeros 20 años (de los 40 que la iniciativa contempla), en los cuales se lograría gradualmente la cobertura universal del componente alimentario del ICU, al cual ella misma denomina ICUA (Ingreso Ciudadano Universal Alimentario): en los 20 años iniciales iría aumentando gradualmente la población que recibe el importe del costo de la alimentación (además de alimentos crudos, los satisfactores necesarios para

almacenarlos, prepararlos y consumirlos); en los siguientes 20 años el monto de la TM se ampliaría hasta alcanzar el costo total de una canasta de satisfactores básicos de todas las necesidades humanas.<sup>1</sup>

Damián llevó a cabo dos simulaciones; en la primera eliminó las TM del *Prospera* para medir su impacto en la pobreza de ingresos (PI), calculando los niveles de ésta *con* y *sin* dichas TM. La segunda consistió en añadir el ICUA al ingreso de las personas (ya sin las TM del *Prospera* y de las pensiones a adultos mayores, pues el ICUA reemplazaría a ambas) en cada una de las cuatro etapas previstas, y calcular la PI con los umbrales del Coneval y con los del MMIP (Método de Medición Integrada de la Pobreza). Ambas simulaciones suponen que no hay ningún otro cambio en los ingresos del hogar.

El ICUA (\$1,630 mensuales de 2014), sería casi diez veces más alto que la media por persona de la transferencia recibida por los beneficiarios del *Prospera* (\$175 en 2014), lo cual explica parcialmente el enorme contraste (cuadro 1) entre el casi nulo impacto en reducción de la pobreza del *Prospera* y la muy alta del ICUA. La otra explicación es que *Prospera* atiende a menos de la mitad de los hogares en pobreza extrema por ingreso (PEI) del país (ver Anexo electrónico 1). El ICUA los atendería a todos.

**Cuadro I.** Pobreza en México antes y después de la transferencia del *Prospera* y de la del ICUA, 2014. Métodos de ingreso del Coneval y del MMIP (% de población)

	2014 s/T-P	2014 c/ T-P	ICUA-1	ICUA-2	ICUA-3	ICUA-4
Pobreza extrema	23.0	20.6	8.2	3.4	0.5	0.0
Pobreza total	54.2	53.2	39.5	29.6	14.5	5.1
Estratos del MMIP 2014 y por etapas ICUA						
1. Indigencia	n.d.	36.3	21.7	12.5	4.2	0.7
2. Pobreza intensa	n.d.	16.0	18.0	18.1	12.3	5.5
3. (=1+2) Pobreza extrema	n.d.	52.3	39.7	30.6	16.5	6.2
4. Pobreza moderada	n.d.	20.5	27.5	32.5	35.3	33.3
Suma Pobreza (= 3+4)	n.d.	72.8	67.2	63.1	51.8	39.5
5. Ingreso suficiente	n.d.	18.1	22.7	26.3	35.7	45.7
6. (=4+5) Alrededor de LP	n.d.	38.5	50.2	58.8	70.9	79.0
7. Clase media y alta	n.d.	9.2	10.1	10.6	12.5	14.8

Nota: s/T-Py c/T-P, sin y con transferencias *Prospera*.

Fuente: Damián y Hernández, 2017.

En el cuadro se aprecia el casi nulo impacto del *Prospera* en la incidencia de la PI (población con ingresos menores a la línea de bienestar, LB, del Coneval): al quitarle las TM del *Prospera* (sin T-P), la pobreza por ingreso aumenta sólo en un punto porcentual (del 53.2% a 54.2%) y la extrema (o población bajo la LBM o línea de bienestar mínima), aumenta un poco más: 2.4 puntos porcentuales. Estos impactos mínimos explican el fracaso del *Prospera* en la lucha contra la pobreza, lo cual se combina con bajo crecimiento económico y elevada desigualdad. En cambio, en sus diez primeros años, el ICUA reduciría la pobreza extrema por ingreso (del Coneval) a la sexta parte de la actual (de 20.6% a 3.4%), y la eliminaría totalmente en 20 años. La pobreza total por ingresos-Coneval baja también muy

rápido para terminar en 5.1% al final de la etapa 4, la décima parte del nivel actual.

El impacto del ICUA en la pobreza de ingresos (PI) del MMIP (véase cuadro 1), se concentra en los dos estratos más pobres: indigencia y pobreza intensa: el primero termina por debajo de 1% y el segundo en 5.5%, casi igual que la PI del Coneval. Y una paradoja se produce: la pobreza moderada aumenta (de 20.5% pasa a 33.3% en 20 años), pues muchos que superan la pobreza extrema de ingresos (PEI, suma de indigencia y de pobreza intensa) se quedan en la pobreza moderada (población cuyo ingreso es mayor a 0.67 línea de pobreza, LP, pero menor a ésta). No obstante, la población con ingreso suficiente (ligeramente arriba de la LP) aumenta mucho más pasando

de 18.1% a 45.7% (se multiplica por 2.5). La pirámide social cambiaría radicalmente en sólo 20 años gracias al ICUA, mismo lapso que lleva funcionando el *Prospera*. Ubicando la PEI como “estrato bajo”, agrupando los dos estratos más cercanos a la LP (“pobreza moderada” e “ingreso suficiente”) como “estrato medio”, y la clase media y alta como “estrato alto”, la pirámide social que era 52-39-9 en el año cero, pasaría a 6-79-15 en el año 20, lo que representaría una fuerte disminución de la desigualdad y un cambio radical en el bienestar de la población. Esto tendría consecuencias positivas en otras áreas del bienestar. Como ya se ha demostrado (véase Wilkinson, 2005), en sociedades más igualitarias los índices de violencia son más bajos y las condiciones de salud mejores que en sociedades más desiguales.

Como muestra de la fuerza que la discusión mundial sobre el ICU ha cobrado, el FMI (Fondo Monetario Internacional) dedicó su publicación semestral *Fiscal Monitor (FM)* de octubre de 2017 al tema de cómo enfrentar la desigualdad. Propone, para ello, tres orientaciones de política: 1. *Impuestos progresivos* a los ingresos más altos; 2. *Ingreso Básico Universal (IBU)* (sinónimo del ICU); y 3. Gasto público en educación y salud orientado a reducir la desigualdad del ingreso a mediano plazo. El *FM* señala:

“Aunque hay varios instrumentos que pueden mejorar la progresividad en el fondo de la distribución del ingreso, este *FM* se concentra en el *Ingreso Básico*

*Universal (IBU)* —una transferencia idéntica a toda la población— una propuesta que ha sido ampliamente debatida recientemente y está siendo probada en varios países”. (p. ix)

El *FM* especifica que muchos países ya aplican algunos componentes del IBU, pero ninguno ha adoptado uno que cubra a toda la población y cuyos proponentes argumenten que el IBU puede enfrentar la pobreza y la desigualdad de manera más eficaz que los programas focalizados. El IBU puede también ser un instrumento para enfrentar la mayor disminución del ingreso y la incertidumbre sobre el empleo generadas por el impacto de la cambiante tecnología (en particular, la automatización) (p.17).<sup>2</sup>

El FMI calcula el impacto que el IBU tendría en la desigualdad y la pobreza de ocho países, incluyendo a México. Fijó dos montos del IBU: 25% y 10% de la mediana del ingreso (*Y*) *per cápita (pc)* mensual. Para México, el IBU adoptado fue de \$416 y de \$167. El primer monto es inferior al del programa federal “65 y más” (\$580), vigente hasta 2018, y el segundo es un poco menor a la *TMPC (Transferencia Monetaria per cápita)* del *Prospera* (\$175). Ambos son una fracción pequeña del monto del ICUA, mostrando el minimalismo del FMI.

Según el *FM*, el costo fiscal del IBU en México en la primera opción sería 3.5% del PIB; *reduciría seis puntos el Coeficiente de Gini (G)*, que mide la desigualdad, y 12

puntos porcentuales (pp) la incidencia de la pobreza ( $H$ ). En la segunda opción, *el costo sería 1.5% del PIB, y reduciría  $G$  en tres puntos, y  $H$  en seis pp.* (Véase cuadro 2). Para calcular  $H$ , el FM fijó la LP en 50% del  $Y$  disponible PC equivalente. En México, ello lleva

(véase anexo electrónico 1). Su costo no es excesivo, si consideramos que garantizaría una alimentación básica y adecuada a toda la población,<sup>3</sup> lo que a su vez permitiría que las personas pudieran abandonar empleos mal pagados y en condiciones de explotación

**Cuadro 2.** Costo fiscal del IBU (como % del PIB), baja en Gini y en la incidencia de la pobreza,  $H(P)$ . Ocho países, impacto con cobertura universal o a menores de 18 años

País	Cobertura universal			Cobertura: menores de 18 años			H(P) inicial % del total	IBU Anual (por persona)
	CF (%)	Baja G	Baja H(P)	CF (%)	Baja G	Baja H(P)		
Sudáfrica	2.3	0.05	10.8	0.8	0.02	4.7	23.7	R 1,584
México	3.7	0.06	12.0	1.3	0.03	6.1	19.7	Mex \$ 4,994
Brasil	4.6	0.05	11.6	1.3	0.03	5.5	19.0	R \$ 1,286
Egipto	3.5	0.06	10.4	1.3	0.03	5.6	18.6	LE 725
Estados Unidos	6.4	0.05	10.1	1.5	0.02	4.0	17.4	US \$ 3,516
Polonia	4.9	0.04	6.9	1.1	0.01	2.7	10.7	ZI 2,111
Francia	6.8	0.04	6.3	1.5	0.01	2.7	9.5	2,212 €
Gran Bretaña	6.7	0.04	6.0	1.4	0.01	2.0	9.3	£ 1,839

CF: Costo Fiscal; Baja G: baja en coeficiente de Gini, puntos; Baja  $H(P)$ : baja en incidencia de la pobreza, puntos porcentuales,  $H(P)$ : incidencia porcentual de la pobreza.

Fuente: elaboración propia a partir de IMF (2017: cuadros 1.6.1 y 1.6.2).

a una incidencia ( $HP$ ) de 19.7%, casi idéntica al 20% de población bajo la LBM del Coneval. Aun cuando la propuesta del FMI es baja, se demuestra que otorgar beneficios universales reduce tanto la pobreza como la desigualdad.

El ICUA, cuyo costo fiscal sería entre 5% y 9% del PIB (dependiendo de la tasa de crecimiento en los próximos 20 años) tendría, como hemos señalado, beneficios mucho mayores. La iniciativa de reforma muestra la viabilidad financiera de llevarla a cabo y propone varias fuentes y formas de financiamiento

extremas e indignas, o bien, desarrollaran actividades productivas propias y tuvieran mayor disponibilidad para el cuidado personal y de terceros, así como para el desarrollo de sus capacidades y potencialidades humanas dentro del arte y la ciencia, lo que Boltvinik (2005; 2007) ha llamado *floreCIMIENTO humano*.

\*Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México y El Colegio de México, [adamian@colmex.mx](mailto:adamian@colmex.mx)  
 \*\*El Colegio de México, [abolt@colmex.mx](mailto:abolt@colmex.mx)

## Notas

---

<sup>1</sup> La experiencia de este tipo de canastas en México se centra en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) de Coplamar, que es una lista de 306 satisfactores, con la respectiva cantidad requerida, precio y costo. Para más detalles, véase Coplamar 1983: 133-147 y Boltvinik y Marín 2003.

<sup>2</sup> Para conocer los resultados de pruebas piloto del Ingreso Ciudadano Universal véase Anexo electrónico 2.

<sup>3</sup> El costo del ICUA sería similar al gasto total en salud (un poco más de 7%, del PIB) y mucho menor al promedio en gasto de protección social de los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), de 21.9% de su PIB.



## Referencias

---

- BOLTVINIK, J. (2005), *Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano*, Tesis Doctoral, Guadalajara, CIESAS. Disponible en: <http://www.julioboltvinik.org/index.php/tesis/>; última consulta: 8 de junio de 2019.
- BOLTVINIK, J. (2007), “Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza”, *Desacatos, Revista de Antropología Social*, México, CIESAS, enero-abril, pp. 53-85.
- BOLTVINIK, J. Y A. MARÍN (2003), “La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar. Génesis y desarrollos recientes”, *Comercio Exterior*, Vol. 53, Núm. 5, México, pp. 473-484.
- Coplamar (2003), *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México*, Anexo Metodológico II, México, Siglo XXI editores, pp. 133-147.
- DAMIÁN, A. Y N. HERNÁNDEZ (2017), *Iniciativa de Reforma Constitucional para establecer el derecho al Ingreso Ciudadano Universal*, México, Cámara de Diputados. Disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/09/asun\\_3570056\\_20170912\\_1505253838.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/09/asun_3570056_20170912_1505253838.pdf); última consulta: 8 de junio de 2019.
- IMF (2017), *Fiscal Monitor. Tackling Inequality*, World Economic and Financial Surveys, Washington, Estados Unidos, octubre. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017>; última consulta: 8 de junio de 2019.
- WILKINSON, R. (2005), *The Impact of Inequality. How to Make Sick Societies Healthier*, Routledge.