

**PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN EXHORTA RESPETUOSAMENTE AL EJECUTIVO FEDERAL PARA QUE CONTEMPLA COMO MEDIDA UN “INGRESO ÚNICO VITAL”, TEMPORAL Y NO CONDICIONADO, A PERSONAS QUE TENDRÁN UNA DISMINUCIÓN EN SUS INGRESOS ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR COVID 19.**

**Las que suscriben, diputadas de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, Laura Angélica Rojas Hernández, Presidenta de la Mesa Directiva e integrante del Grupo Parlamentario de Acción Nacional; Silvia Lorena Villavicencio Ayala, integrante del Grupo Parlamentario de Morena; Martha Tagle Martínez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo dispuesto en la fracción I del numeral 1 del artículo 6; numeral 1, fracción 2 y numeral 2, fracción III del artículo 79 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta soberanía, la presente proposición con punto de acuerdo de urgente u obvia resolución, al tenor de las siguientes:**

### **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.** La emergencia sanitaria por la pandemia global de COVID-19 requiere una respuesta extraordinaria, rápida y contundente.<sup>1</sup> Se han implementado medidas de distanciamiento social en muy poco tiempo, en todo el país, y se han activado procesos para fortalecer al sistema de salud. La emergencia económica —y sus consecuencias sociales— que ocurrirá por la disminución de la actividad productiva, la reducción de la inversión privada y las remesas, y la contracción del consumo durante varios meses requiere intervenciones igualmente extraordinarias, rápidas y contundentes.

Los niveles de desigualdad, pobreza y vulnerabilidad en el ingreso de millones de hogares mexicanos los hacen particularmente susceptibles de ver afectado su bienestar inmediato y futuro por los efectos de la recesión económica y la pérdida de empleos. A menos que se compense (así sea parcialmente) el ingreso que perderán millones de hogares en los próximos meses, los efectos negativos no solo serán inmediatos, sino que tendrán consecuencias de largo plazo en el bienestar de las personas y en los niveles de pobreza. Al menos el 30 por ciento de los hogares mexicanos están jefaturados por una mujer, que por condiciones de género tiene mayores desigualdades para acceder a ingresos, lo hacen en la informalidad y en medio de la precariedad.

---

1 OIT. Guy Ryder, director general de la Organización Internacional del Trabajo. Relación entre la pandemia del coronavirus y el mundo del trabajo. En <https://news.un.org/es/story/2020/03/1471862>.

El gobierno federal ha reconocido la importancia de atender emergencias sociales con apoyos extraordinarios, como adelantar los pagos de programas sociales u otorgar microcréditos. La escala de la emergencia social, sin embargo, requerirá medidas de mayor magnitud y alcance. Tanto personas trabajadoras informales como formales corren el riesgo de perder su empleo o ver sus ingresos fuertemente reducidos como resultado de las medidas sanitarias tomadas para evitar la expansión del virus.

En complemento a las medidas económicas para apoyar a las empresas en la retención de sus fuerza laboral en todo el mundo, las transferencias monetarias directas a las personas han sido la medida de respuesta más común, fácil de implementar y efectiva ante la emergencia, especialmente en países que no cuentan con un sistema de seguridad social que, por sí sólo, garantice a las personas un nivel mínimo de ingreso y salud.

El gobierno federal puede implementar un apoyo extraordinario y temporal que, de manera solidaria, ofrezca un ingreso para compensar las pérdidas económicas de las familias mexicanas. Esto podría evitar que las personas caigan en pobreza, que profundicen su situación de pobreza, o que tomen decisiones que afecten su capital humano, su patrimonio o sus derechos (sacar a hijos e hijas de las escuelas, reducir la variedad de la alimentación, hipotecar o vender sus bienes, entre otros). Además, una vez que se levanten las medidas sanitarias, esto podría fomentar una recuperación más pronta de las familias más vulnerables.

**SEGUNDA.** El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) estima que, en 2018, en México había 52.4 millones de personas en situación de pobreza y 9.3 millones de personas en pobreza extrema.<sup>2</sup> Pese a avances en los últimos años en la atención a carencias específicas, los principales retos en el combate a la pobreza continúan siendo aumentar el ingreso de las familias y ampliar la cobertura de la seguridad social. Son estos dos temas, precisamente, los que se verán más afectados por la pérdida de empleos, la reducción de ingresos laborales y las consecuencias de ello en el acceso a seguridad social.

Las medidas de salubridad implementadas, indispensables para contener la pandemia y proteger las vidas, están teniendo, sin embargo, efectos inmediatos en los ingresos laborales

---

<sup>2</sup>Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) (25 de agosto de 2019). Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social. Medición de la pobreza serie 2008-2018. [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_18/Pobreza\\_2018\\_CONEVAL.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/Pobreza_2018_CONEVAL.pdf). Consultado el 25 de abril de 2020.

de las 55,683,450 personas que estaban ocupadas a finales del 2019.<sup>3</sup> Pero la magnitud de ese efecto será distinto para cada una de esas 55 millones de personas: habrá quienes conserven su empleo formal (y sigan recibiendo su salario y prestaciones), quienes pierdan su empleo (y, con ello, su ingreso y su seguridad social) y quienes sigan laborando en la medida en la que sus productos y servicios sean solicitados, pues son quienes dependen de ingresos variables.

Alrededor del 16% de los hogares mexicanos reciben al menos el 50% de sus ingresos de empleos en sectores altamente vulnerables y afectados por la pandemia —como el trabajo doméstico, el comercio ambulante, los pequeños negocios de servicio, el comercio en establecimientos, otros sectores vulnerables— y/o de las remesas provenientes de otros países.<sup>4</sup> Además de sectores típicamente identificados como vulnerables, la mayoría de los trabajadores mexicanos tienen condiciones laborales poco seguras. El 74% del total de personas trabajadoras pertenece a una de las siguientes poblaciones vulnerables: por cuenta propia, quienes laboran sin remuneración, personas dueñas de un micronegocio o personas asalariadas sin contrato o con contrato por obra determinada. No todas estas personas son pobres, pero sí tienen fuentes de ingreso poco estables que corren el riesgo de reducirse o ser eliminadas en esta crisis.

Evidencia preliminar muestra que los efectos de la crisis ya se están sintiendo, incluso en el sector formal: según la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI), “este abril podría cerrar con una baja de 744 mil 225 empleos [formales]”.<sup>5</sup> Además, los empleos se están perdiendo sobre todo en los rangos salariales más bajos —es decir, probablemente personas con menos ahorros y en mayor necesidad inmediata de recibir apoyo— y en las edades más jóvenes —lo cual puede mermar sus carreras laborales durante un tiempo considerable—.<sup>6</sup> En teoría, los créditos a micro y pequeños empleadores solidarios y las facilidades otorgadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para el pago de las cuotas patronales deben atender a esta población para que se dejen de perder empleos en el sector formal. Pero no todas las empresas lograrán sobrevivir ni todos los empleos serán preservados. Esta población —los nuevos desempleados— no se verá beneficiada por los microcréditos ni por los programas sociales existentes. Sumados al sector informal, son un

---

<sup>3</sup>Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 4to trimestre de 2019.

<https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Tabulados>

<sup>4</sup>Cejudo, G. y Torres, N. (15 abril 2020). La pandemia como un nuevo motor de desigualdad. Animal Político.

<https://www.animalpolitico.com/intuiciones-y-evidencia/la-pandemia-como-un-nuevo-motor-de-desigualdad/>.

Consultado el 25 de abril de 2020.

<sup>5</sup>Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) (24 abril 2020). Proteger el salario, tan importante como el empleo. Boletín No. 11/2020. <https://www.gob.mx/conasami/prensa/proteger-el-salario-tan-importante-como-el-empleo>. Consultado el 25 de abril de 2020.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

grupo de personas —y familias que dependen de ellas— en necesidad de apoyo económico inmediato.

**TERCERA.** Para cualquier país, la crisis del coronavirus representa un reto formidable, por el número de infectados, por la presión que enfrentarán los sistemas de salud y por el impacto económico de las medidas sanitarias implementadas. Sin embargo, países con sistemas de protección social universales están mejor preparados para responder, tanto en la atención a salud como en la mitigación de efectos económicos, pues sólo requieren activar o aumentar beneficios ya establecidos.<sup>7</sup> En contraste, México tiene un sistema de seguridad social fragmentado, que deja sin protección social a 71.7 millones de personas.<sup>8</sup>

Esto implica que utilizar las herramientas existentes, aún en su mayor capacidad, no será suficiente, por lo que se necesitan herramientas temporales que permitan hacer frente a la crisis. A nivel internacional, se han anunciado un total de 684 medidas de protección social para responder al COVID-19; 113 de ellas en América Latina.<sup>9</sup>

En concordancia con las prioridades de este gobierno, en todo el mundo se ha hecho un llamado a proteger primordialmente las fuentes de ingreso de las poblaciones más vulnerables, pues son ellas quienes son menos capaces de quedarse en casa, más susceptibles de contagiarse sin tener acceso a atención médica adecuada y son también quienes cuentan con menos activos económicos para hacer frente a este tipo de impacto económico.<sup>10</sup>

En México, como en otros países, ya se han anunciado medidas para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia, tanto en asistencia social (adelanto en el pago de pensiones a personas con discapacidad, créditos a microempresas, apoyo en créditos para la vivienda, créditos para trabajadores del sector público, apoyo a asociaciones de padres de familia para trabajar en el mantenimiento de escuelas públicas, ampliación del programa Sembrando Vida), seguridad social (adelanto en el pago de pensiones para

---

<sup>7</sup>Organización Internacional del Trabajo (OIT) (23 abril 2020). Social protection responses to the COVID-19 crisis: Country responses and policy considerations. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_742337.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_742337.pdf). Consultado el 25 de abril de 2020.

<sup>8</sup>CONEVAL, 2019.

<sup>9</sup>Gentilini, U., Almenfi, M., y Dale, P. (23 abril 2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. [http://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/04/Country-SP-COVID-responses\\_April23-1.pdf](http://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/04/Country-SP-COVID-responses_April23-1.pdf). Consultado el 25 de abril de 2020.

<sup>10</sup>OIT, 2020. Diwakar, V. (10 marzo 2020). From pandemics to poverty: the implications of coronavirus for the furthest behind. Overseas Development Institute. <https://www.odi.org/blogs/16754-pandemics-poverty-implications-coronavirus-furthest-behind>. Consultado el 25 de abril de 2020.

personas adultas mayores) y apoyo al mercado laboral (prohibición de despidos de trabajadores del Estado).<sup>11</sup>

En todo el mundo, las medidas de asistencia social han sido las más utilizadas (representan el 60% de todas las medidas) y, dentro de estas, las transferencias monetarias (Tabla 1), las cuales representan un tercio del total de medidas implementadas.<sup>12</sup>

**Tabla 1. Medidas de asistencia social implementadas a nivel mundial, por tipo**

Tipo de programa de asistencia social	Número de medidas implementadas
Transferencias monetarias (condicionadas y sin condición)	187
Pago único universal	4
Apoyo para cuidado infantil	10
Dinero por trabajo	8
Pensiones sociales	13
<i>Subtotal medidas de efectivo</i>	<i>222</i>
Despensas o esquemas de ayuda en especie	69
Alimentación escolar	20
<i>Subtotal de medidas en especie</i>	<i>89</i>
Apoyo en el pago de utilidades y obligaciones financieras	101
Total	412
<i>Fuente: Gentilini, U., Almenfi, M., y Dale, P. (23 abril 2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures.</i>	

En América Latina varios países han impulsado ingresos extraordinarios: Ingreso familiar de emergencia en Argentina; Seguro de desempleo temporal en Belice; Transferencia monetaria de emergencia en Brasil; Transferencia monetaria para el sector informal en Chile; Ingreso solidario en Colombia; Transferencias monetarias de emergencia en Costa Rica; Transferencias para trabajadores informales en Ecuador; y una Transferencia única para hogares pobres en Ecuador. Dentro de las medidas de transferencias monetarias hay

<sup>11</sup>Gentilini et al., 2020.

<sup>12</sup>Gentilini et al., 2020.

múltiples opciones de diseño, tanto en la definición de la población objetivo, el método de identificación de la población las vías de distribución, la temporalidad y el monto.

Así, las transferencias monetarias son un instrumento cada vez más utilizado para responder a crisis humanitarias o desastres naturales, pues ofrecen varios beneficios:<sup>13</sup> además de apoyar a quienes lo necesitan, inyectan dinero a la economía local y permiten a las y los beneficiarios mayor libertad de elección que las transferencias en especie; son, generalmente, más sencillos de implementar, requieren de menos infraestructura y son programas más flexibles/fáciles de modificar.

**CUARTA.** Implementar medidas de apoyo económico frente a la pandemia COVID-19 es factible y asequible para el país. Como lo muestran los ejemplos de otros países de la región, existe una variedad de diseños e instrumentos que se pueden adaptar a las necesidades del caso mexicano y que pueden ayudar a las familias a sobrellevar esta crisis.

En México, el mercado laboral está dividido por la condición de formalidad de los empleos. Esto significa que no hay un registro único de trabajadores y trabajadoras que se pueda utilizar para hacer llegar un apoyo a quienes lo necesiten. Además, no contamos con un registro que identifique y clasifique a toda la población según su condición de pobreza (como sí lo tiene Colombia, por ejemplo). Aunque estas dos características complican el diseño de una única medida de apoyo a la ciudadanía, existen varias opciones que la siguen haciendo posible. Las personas con un empleo formal tendrían que estar recibiendo apoyos a través del IMSS o el SAT, ya sea con las facilidades para el pago de impuestos o contribuciones o con los créditos previstos para atender a las pequeñas empresas. Las personas que ya son beneficiarias de programas sociales podrían recibir apoyos adicionales como parte de los propios programas (adelantos de pagos o ampliación temporal de montos).<sup>14</sup>

**QUINTA.** Para las personas que son trabajadores informales y las personas que pierden su trabajo formal se propone un **ingreso único vital, temporal y no condicionado**. Se propone entregar un apoyo económico directo a través de tarjetas o los medios que sean necesarios por un monto de \$3,746.00 pesos, por tres meses.

---

<sup>13</sup>Overseas Development Institute (ODI) (septiembre, 2015). Doing cash differently: How cash transfers can transform humanitarian aid. Report of the High Level Panel on Humanitarian Cash Transfers. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9828.pdf>. Consultado el 25 de abril de 2020.

<sup>14</sup>Además de incorporar a beneficiarios de programas sociales, se pueden considerar otras medidas para llegar a poblaciones vulnerables: esto se puede hacer con esfuerzos adicionales en zonas rezagadas, incorporando automáticamente a los beneficiarios de algunos programas sociales, usando registros administrativos locales de poblaciones informales y/o con el uso de medidas creativas como cuantificar el uso de electricidad y otras utilidades en los hogares.

Existe ya un programa presupuestario que puede servir como vía de implementación (el Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural), así como la información, la estructura administrativa y los canales de pago para llegar a millones de hogares rápidamente. En 2019, la administración actual creó el Programa de Emergencia Social o Natural, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Bienestar. El objetivo de este programa es actuar desde una “perspectiva de protección social” para mitigar los efectos adversos que circunstancias extraordinarias puedan tener sobre el bienestar de las familias y, así, ayudar a garantizar “las condiciones mínimas para el bienestar integral”.<sup>15</sup> Bajo el marco de este programa, se considera una emergencia social cualquier “situación adversa producto de la actividad humana que haya generado una situación de vulnerabilidad en los derechos sociales de las personas o familias” y/o las situaciones que sean así determinadas por la Secretaría. Este programa puede funcionar como el instrumento administrativo para desplegar el ingreso único vital para las medidas económicas y de apoyo en especie ante la emergencia ante COVID-19.<sup>16</sup>

Para seleccionar a las personas beneficiarias, el programa extraordinario incorporaría a aquellas personas que lo soliciten, que no cuenten con seguridad social ni sean ya beneficiarios de algún programa social, utilizando la CURP de las personas solicitantes para corroborar su falta de derechohabencia en el Seguro Social, y los registros de los programas sociales para identificar su condición de no beneficiarios.

SEXTA. Como parte de un conjunto de medidas para proteger a las empresas y el empleo y contener los costos sociales de la emergencia, el ingreso único vital reduciría los efectos negativos de la pandemia y aceleraría la reactivación económica. Invertir en estas medidas, como ha sugerido Gerardo Esquivel, “implica un costo perfectamente asequible para un país como el nuestro. No aumentaría significativamente la deuda y no se convertiría en una carga insostenible para el futuro. Su costo estaría acotado y los beneficiarios estarían claramente definidos. No sería un rescate de empresas inviables ni se trataría de un despilfarro de recursos públicos”.<sup>17</sup>

SÉPTIMA. El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 tiene un compromiso central con el bienestar de las personas. El Plan establece que “una sociedad que se desentiende de sus

---

<sup>15</sup>Diario Oficial de la Federación (DOF) (28 febrero 2020). ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural para el ejercicio fiscal 2020. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5587923&fecha=28/02/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587923&fecha=28/02/2020)

<sup>16</sup>De la mano de las medidas económicas, varios países han entregado apoyo alimentario en especie con el fin de evitar consecuencias adversas en la nutrición de la población, específicamente la que menos acceso tiene a ingredientes y alimentos sanos y asequibles (Gentilini, Almenfi y Dale, 2020).

<sup>17</sup>Esquivel, G. (7 abril 2020). Pandemia, confinamiento y crisis: ¿Qué hacer para reducir los costos económicos y sociales? Nexos. <https://www.nexos.com.mx/?p=47731>. Consultado el 25 de abril de 2020.

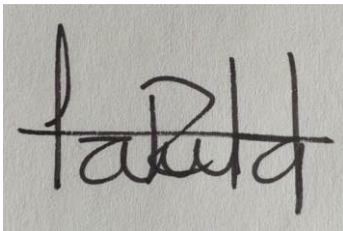
miembros más débiles y desvalidos rompe el principio de empatía que es factor indispensable de cohesión”. Un ingreso único vital es indispensable para que la pandemia no condene la pobreza y a la vulnerabilidad a millones de hogares.

Por lo expuesto, considerando las evidencias científicas actuales, las recomendaciones de investigadoras, los consensos internacionales de organismos especializados e iniciativas de la sociedad civil, ponemos a consideración de esta Asamblea, la presente proposición con:

#### **PUNTO DE ACUERDO**

**ÚNICO. LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN EXHORTA RESPETUOSAMENTE AL EJECUTIVO FEDERAL PARA QUE CONTEMPLE COMO MEDIDA UN “INGRESO ÚNICO VITAL”, TEMPORAL Y NO CONDICIONADO, A PERSONAS QUE TENDRÁN UNA DISMINUCIÓN EN SUS INGRESOS ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19.**

**Atentamente**



**LAURA ANGELICA ROJAS  
HERNÁNDEZ**

**SILVIA LORENA VILLAVICENCIO  
AYALA**

**MARTHA TAGLE  
MARTÍNEZ**

**Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de abril de 2020.**