

“Primero los menos pobres”: Política social, desigualdad y pobreza durante el sexenio de López Obrador*

Máximo Ernesto Jaramillo-Molina
Universidad de Guadalajara
majm34@gmail.com
ORCID: 0000-0001-8156-3064

Jaramillo-Molina, M.(2022). "Primero los menos pobres": Política social, desigualdad y pobreza durante el sexenio de López Obrador. *Análisis Plural*, (1).



RESUMEN:

La política social es una herramienta fundamental para que los gobiernos puedan disminuir la desigualdad y la pobreza en las sociedades, de ahí que sea tan importante el diseño de los sistemas de protección social que incluyen la política social como uno de sus componentes, así como la evaluación de sus resultados. Este artículo analiza el caso mexicano. Con el sexenio del presidente López Obrador, iniciado en diciembre de 2018, comenzó un rediseño en la política social que aumentó su presupuesto pero sin llegar a los máximos alcanzados durante el sexenio

ABSTRACT:

Social policy is a fundamental tool for governments to reduce inequality and poverty in societies. That is why is so important the design of social protection systems that include social policy as one of its components, as well as the evaluation of its results. This article analyzes the Mexican case, with the six-year term of President López Obrador, initiated in December 2018, began a redesign in social policy that increased its budget but without reaching the maximums reached during the previous six-year term. Based on household income and expenditure survey

* El presente artículo está basado en dos publicaciones previas del autor: Jaramillo-Molina, M. E. (2019). ¿Una nueva política social?: Cambios y continuidades en los programas sociales de la 4T. *Análisis Plural. ITESO*, Segundo semestre 2019, 18; Jaramillo-Molina, M. E. (2022). Primero los menos pobres. *Letras Libres*. Documento electrónico: <https://letraslibres.com/revisita/primero-los-menos-pobres>. Por consecuencia, este trabajo no constituye un texto original.

anterior. Con base en información de encuesta de ingreso y gasto de los hogares, el artículo destaca los cambios más importantes en la política social y su efecto en los hogares; se encuentra una disminución en el alcance de los programas sociales a los hogares con menos ingresos y un aumento a aquellos que tienen más ingresos, con efectos importantes en términos del grado redistributivo del presupuesto de política social.

Palabras clave:

Política social, redistribución, desigualdad, pobreza, programas sociales.

information, the article highlights the most important changes in social policy and their effect on households; we find a decrease in the reach of social programs to lower-income households and an increase to those with higher incomes, with important effects in terms of the redistributive degree of the social policy budget.

Keywords:

Social policy, redistribution, inequality, inequality, poverty, social programs.



“Los programas sociales redistributivos en México han sido objeto de críticas durante décadas, enfocadas en señalar la casi nula existencia de un verdadero sistema de protección social (Boltvinik y Damián, 2001; Barba y Valencia, 2013; Hernández Licona *et al.*, 2019). Entre las propuestas para mejorar la estrategia de la política social en el país se solía incluir el amplio aumento del presupuesto público dedicado a programas sociales, desde un enfoque de derechos. Al respecto, los programas sociales de sexenios anteriores se caracterizaron por fracasar en sus objetivos (Jaramillo–Molina, 2018), porque fueron mal diseñados (Ochoa *et al.*, 2016) o tuvieron casos importantes de corrupción (Animal Político, 2017).

A pesar de los múltiples errores de la política social en sexenios pasados, los cambios durante los últimos años no han hecho más que empeorar sus resultados en términos redistributivos. Como se explica más adelante, entre esos resultados se destaca 1) que los hogares con menos ingresos están menos cubiertos por los programas sociales; 2) que el presupuesto total para programas sociales sigue siendo bajo frente al sexenio anterior, además de insuficiente; 3) ahora el impacto redistributivo es menor, y 4) la información es menos transparente.

En el presente texto se reflexiona sobre las características de la política social para el año 2022 y en general sobre el sexenio presidencial actual. Finalizo el artículo con algunas propuestas de cómo mejorar la situación de la política social en el país, mejorando la situación actual y sin regresar a los errores de sexenios anteriores.

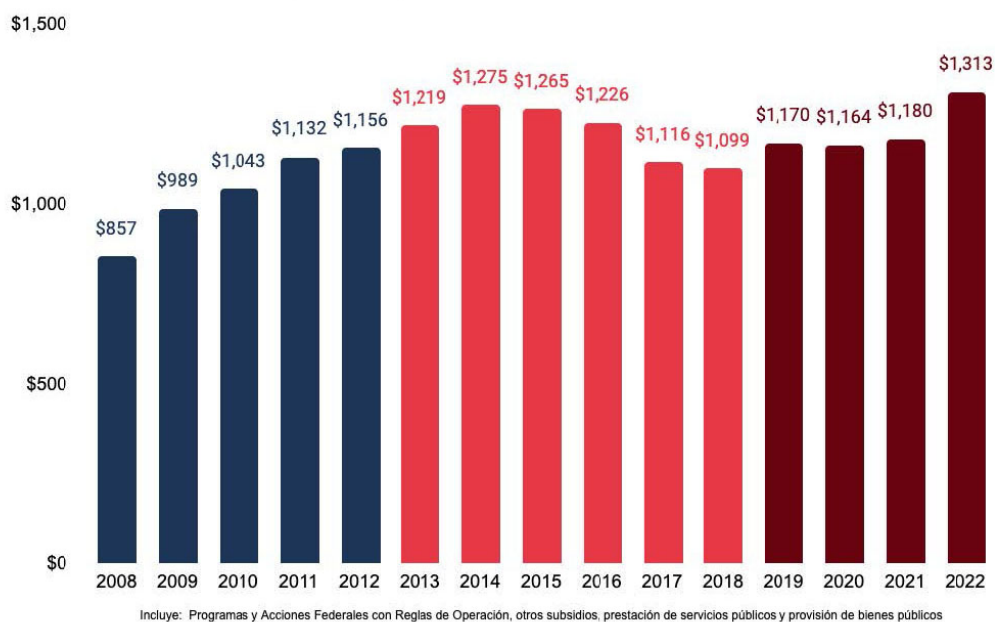
El presupuesto para programas sociales

Como se ha mostrado en otros espacios (Jaramillo-Molina, 2021d, 2021f), no todo el presupuesto dedicado a gasto social o política social tiene efectos redistributivos positivos ni efectos en disminución de pobreza. Con base en lo publicado hace un par de años (Jaramillo-Molina, 2019), propongo revisar con detalle en este espacio la información disponible sobre el avance histórico de este tipo de políticas.

El primer tema a destacar respecto del tema presupuestal de los programas sociales es que, a diferencia de la creencia popular causada a las afirmaciones constantes de la propaganda estatal, el gobierno federal no ha alcanzado los amplios máximos históricos presupuestales en gasto social, como se ha hecho creer. Esto es lo que llamo uno de los “mitos fundacionales” de la propaganda del gobierno federal.

En las dos gráficas siguientes se puede observar la evolución histórica del gasto en programas sociales federales, de acuerdo con el *inventario de políticas sociales* del Coneval. La gráfica 1 muestra el monto total en pesos constantes, mientras que la gráfica 2 lo compara con respecto del PIB. Como es posible percatarse, 2022 sería el primer año en que el monto total absoluto a precios constantes llega a un máximo histórico, con 1.3 billones de pesos, que estaría apenas 3% por encima del máximo alcanzado en 2015. Pero no basta comparar montos absolutos, sino el tamaño del total de los ingresos del país, para tener una medida que refleje la realidad del alcance total de la política social.

Gráfica 1. Presupuesto de programas sociales federales
Miles de millones de pesos a precios de 2022. Colores distintos por sexenio.



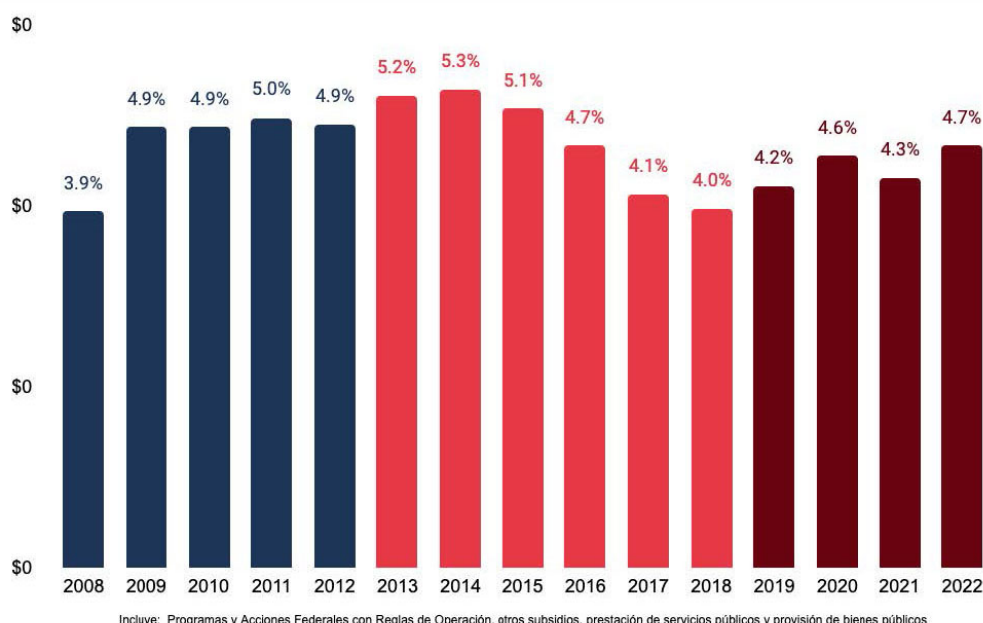
Fuente: Elaboración con datos del Inventario Nacional de Programas y Acciones Sociales Federales (CONEVAL).¹

Al hacer la comparación respecto al tamaño total de la economía, es decir frente al PIB, la perspectiva es totalmente distinta. En cuatro años el aumento total respecto a 2018 ha sido apenas de 0.7% del PIB, llegando a un total de 4.7% del PIB. Con esta cifra, el gasto en programas sociales durante el

¹ El dato para 2022 fue con base en estimación propia a partir de los datos abiertos del PEF y el inventario de Coneval de 2021.

sexenio de López Obrador sería menor que el de los cuatro últimos años del sexenio de Felipe Calderón y que los primeros tres años del sexenio de Peña Nieto (predecesor del sexenio actual). Aunque muchas veces la respuesta que defiende al gobierno ante tales indicadores menciona el problema de la corrupción y de la posibilidad de que no todos los recursos llegaran directamente a los hogares, más adelante se demuestra que los bajos niveles en indicadores de gasto social mostrados son coherentes también con lo que los hogares mismos reportan recibir.

Gráfica 2. Presupuesto de programas sociales federales
Porcentaje del PIB. Colores distintos por sexenio.



Fuente: Elaboración con datos del Inventario Nacional de Programas y Acciones Sociales Federales (CONEVAL).²

Los cambios en el presupuesto para programas sociales del año 2022 en México tienen un carácter regresivo que es importante resaltar. Como se ha mostrado en otras publicaciones (Jaramillo-Molina, 2021f), 37% del aumento presupuestal a los llamados “proyectos prioritarios” se dirigió a la Guardia Nacional y al Tren Maya (proyectos emblemáticos en la propaganda del gobierno con bajo impacto social), y sólo 3% del total del aumento se dirige a programas sociales,² El dato para 2022 fue con base en estimación propia a partir de los datos abiertos del PEF y el inventario de Coneval de 2021.

excepto el programa Pensión para Adultos Mayores- PAM, que se lleva el resto del aumento. De hecho, el aumento para el PAM fue de 100 mil millones de pesos, cerca de 0.5% del PIB, alcanzando así una captación de 6 de cada 10 pesos dedicados a programas sociales, para un programa universal dirigido al grupo etario con la menor incidencia en pobreza. La consecuencia del aumento presupuestal será una disminución marginal de la pobreza, pues con base en una microsimulación de elaboración propia con base en la ENIGH, sólo sacaría a 172 mil personas de la situación de pobreza.

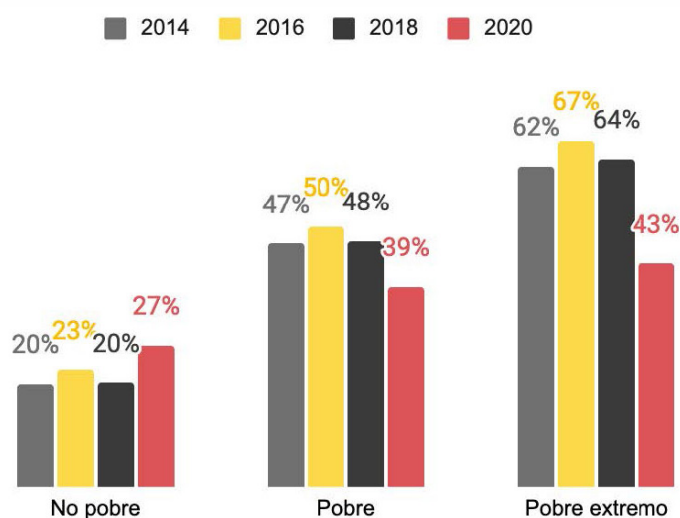
Así, en términos generales, se puede mencionar al menos tres grandes cambios en el diseño de la política social durante el presente sexenio. En primer lugar, hay una reestructuración de la orientación del gasto social que aumenta su carga a los programas sociales de transferencias monetarias, en perjuicio de aquellos que subsidiaban o preveían algún tipo de servicio público (ejemplo: el fin de las estancias infantiles y su sustitución por un programa de transferencias). En segundo, es clara la disminución del presupuesto dedicado a programas focalizados a población en situación de pobreza, y el aumento de los no focalizados (ejemplo: el aumento presupuestal de la pensión de adultos mayores y de la Beca Benito Juárez para la educación media superior, así como la desaparición del programa Prospera). Y, en tercer lugar, el aumento de los programas sociales que piden como condicionalidad (tácita o expresa) el trabajo, lo que se conoce como *workfare* (por ejemplo, no transferirles dinero a los jóvenes sin trabajo y sin estudiar sólo por ser su derecho, sino pedirles a cambio que trabajen) (Jaramillo, 2019).

¿La política social mejora el combate a la pobreza y la desigualdad?

A la vista de los importantes cambios en la estrategia y estructura de la política social en México a partir de este sexenio es importante señalar los resultados en términos distributivos y en cuanto a su impacto y alcance, particularmente en términos del efecto en pobreza y desigualdad.

El primero de estos impactos destacables es el caso de la cobertura que tienen los programas sociales en la población, de acuerdo con su estrato social. En este caso, mientras que 67% de la población en situación de pobreza en 2016 recibía al menos un programa social, este indicador disminuyó dramáticamente a 43% para el año 2020 (véase gráfica 3). Esto quiere decir que la mayor parte de la población en situación de pobreza extrema (57%) no tenía acceso a ningún tipo de programa social de transferencia monetaria que apoyara sus ingresos. En contraparte, en el decil X, es decir, en el 10% más rico del país, se triplicó prácticamente el porcentaje de población que recibe programas sociales, pasando de 6 a 17% entre el periodo de 2018 y 2020 (véase gráfica 4).

Gráfica 3: Porcentaje de población que recibe programas sociales según situación de pobreza (CONEVAL)



Fuente: Elaboración con datos de ENIGH y Coneval.

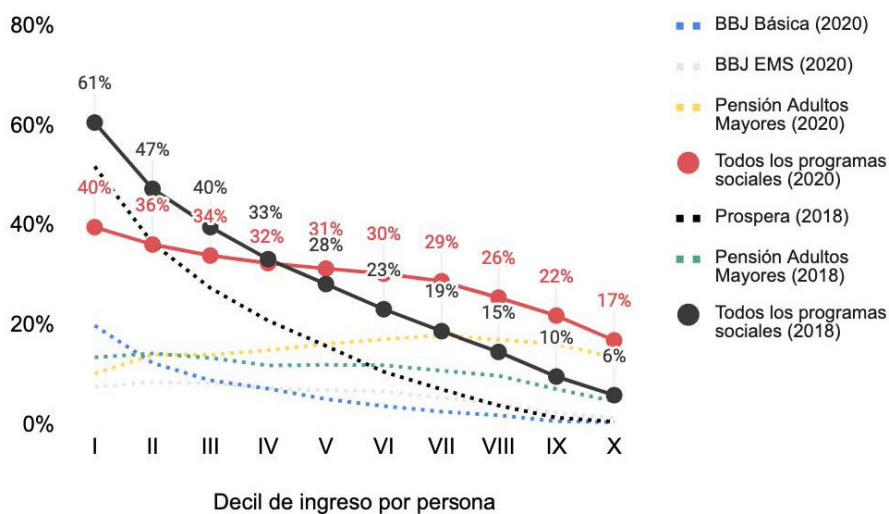
Si bien hay múltiples razones detrás de este resultado inequitativo y reproductor de la desigualdad, tal vez la más importante sea el cambio en la orientación de la mayor parte del presupuesto, que antes de este sexenio privilegiaba a los programas sociales focalizados a la población en situación de pobreza (como el programa Prospera), mientras que ahora el presupuesto está mayoritariamente dirigido a un único programa social con aspiración

universalista pero dirigido a una población en particular, como lo son los adultos mayores y la pensión universal que reciben.

De hecho, para 2018 la mitad de los hogares más pobres era beneficiario del programa Prospera. Para 2020 ningún programa social ha alcanzado la cobertura que llegó a tener ese programa: 20% reciben la Beca Benito Juárez de Educación Básica, 8% la Beca Benito Juárez de Educación Media Superior y 10% la Pensión de Adultos Mayores. En conjunto, todos los programas existentes en 2020 llegan a 40% de la población de dicho decil, incluso por debajo de lo que sólo el programa Prospera lograba en 2018.

Hay casos que podrían parecer extraños en un primer análisis, por ejemplo, que aunque la Pensión de Adultos Mayores se universalizó en este sexenio, ahora le llega a menos hogares del decil I, frente al alcance que tenía el mismo programa en 2018 antes de universalizarse. En este caso, la razón se puede deber a la operacionalización del nuevo empadronamiento que se hizo durante el sexenio, bajo la estrategia conocida como Censo (sic) de Bienestar, con múltiples errores, opacidades y pobres resultados (Jaramillo–Molina, 2021a, 2021d).

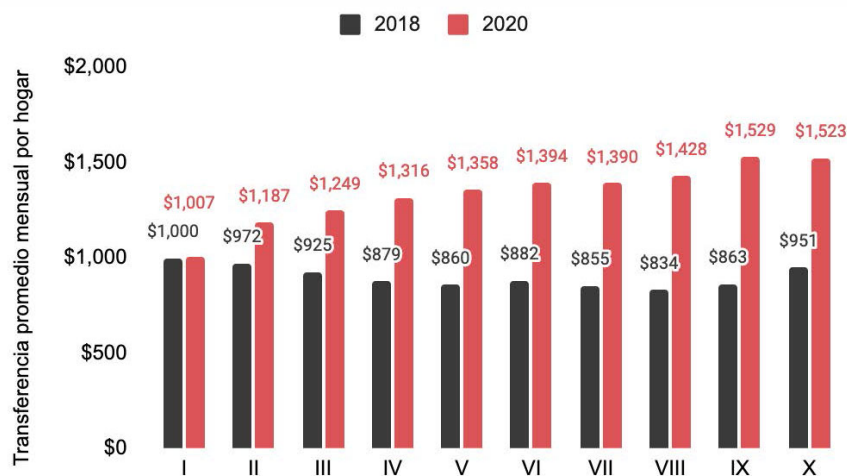
Gráfica 4: Cobertura de programas sociales en hogares.
Por déficit de ingreso por persona y año



Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH y Coneval.

Además del grave cambio en los niveles de cobertura de los programas sociales según distintas categorías de análisis en términos socioeconómicos, también destaca como problemático el caso del monto transferido a los hogares beneficiarios. Mientras que los beneficiarios (los que quedaron, luego de la grave reducción) del decil con menos ingresos (decil I) vieron casi estancados entre 2018 y 2020 los montos de las transferencias monetarias que recibían, los hogares más ricos, es decir, los del 10% más ricos o del decil X, se vieron beneficiados por un aumento de 60% en el monto promedio de transferencia que recibían. Esto quiere decir que, además del grave cambio en la cobertura mencionado antes, ahora hay una estrategia de política social que le otorga más dinero a los beneficiarios de hogares ricos y menos a los de hogares más pobres.

Gráfica 5: Transferencias promedio mensuales por programas sociales Según deciles de ingreso por persona. Pesos constantes de 2020

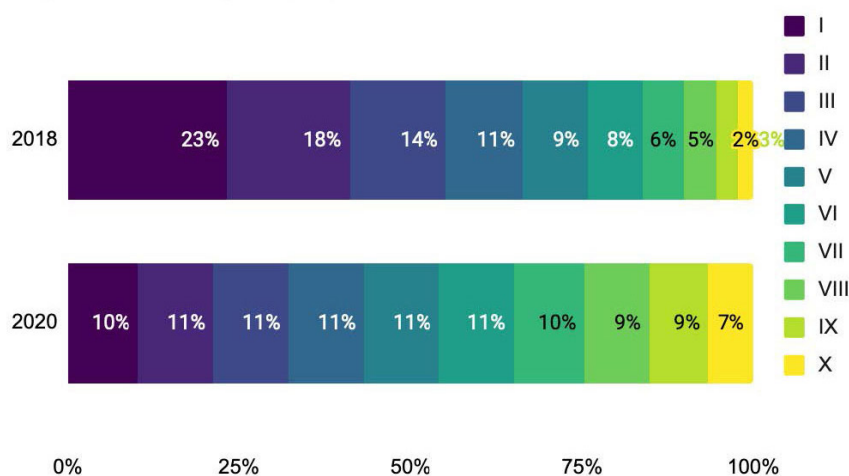


Fuente: Elaboración con datos de ENIGH.

Con base en lo explicado, sobre la caída de la cobertura y el estancamiento del monto de las transferencias de los aún beneficiarios de los hogares más pobres, a la par del triplicamiento de la cobertura y además alto aumento del monto de las transferencias en el caso de los hogares más ricos, el resultado total en términos redistributivos es totalmente previsible. En la gráfica 6 es posible observar que en 2018 la política social en México era redistributiva: 23% del monto total de las transferencias monetarias iba a parar al bolsillo

de los hogares del 10% más pobre y sólo 2% iba al 10% más rico. En 2020 el poder redistributivo se nulificó: 10% del total de las transferencias monetarias va al 10% más pobre, con cifras similares para casi cualquier decil.

Gráfica 6: Distribución del total de programas sociales, 2018-2020
Según deciles de ingreso por persona



Fuente: Elaboración con datos de ENIGH.

Ahora, en términos de pobreza, el efecto es igualmente grave. Es ya conocido que la incidencia de la población en situación de “pobreza por ingresos” (es decir, aquella con ingreso menor a la línea de pobreza) en México aumentó 5 millones³ entre 2018 y 2020. La causa, si bien se relaciona con el impacto de la crisis económica causada por la pandemia por covid-19, también tiene que ver de forma amplia la disminución en la recepción de programas sociales para los hogares en pobreza, especialmente aquellos en situación de pobreza extrema. De esta forma, la incidencia pasó de 50 a 53% en sólo dos años (véase gráfica 7).

³ Esto de acuerdo con la medición de pobreza del Coneval, pero cabe destacar que existen otras mediciones oficiales alternativas, como la que realiza el Evalúa CDMX, que también vale la pena consultar, ya que corrigen varios de los “errores” metodológicos de la medición oficial nacional.

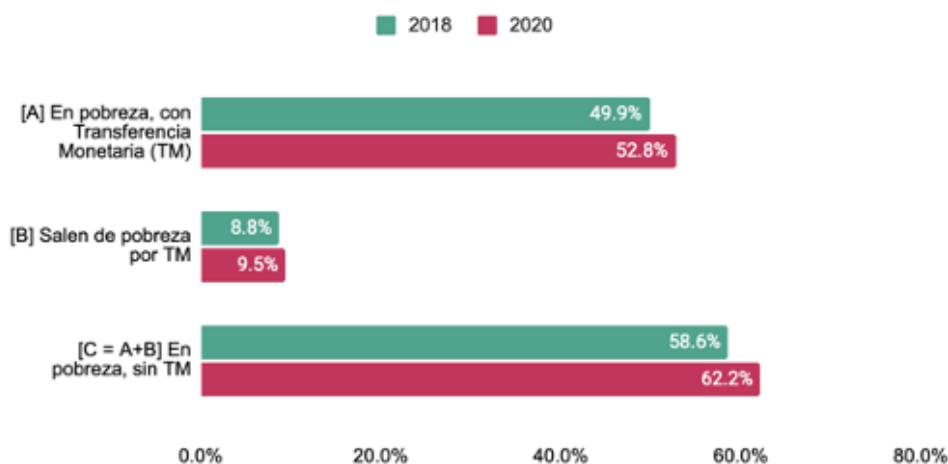
Gráfica 7: Evolución de pobreza por ingresos (1994-2020)
 Porcentaje de población en pobreza y Millones de personas en pobreza



Fuente: Elaboración con datos de ENIGH y Coneval.

De hecho, poco se ha investigado sobre el efecto de la política social en la disminución de la pobreza. De acuerdo con estimaciones propias (Jaramillo-Molina, 2021c), *se mantuvo en 9% la población que sale de la pobreza gracias a los ingresos de las transferencias monetarias de los programas sociales*. En cambio, el aumento de la pobreza total se debe al incremento también de la población que estaría en situación de pobreza si no fuera por los programas sociales, pasando de 59% en 2018 a 62% en 2020. En este sentido, es sumamente interesante cómo el aumento de casi 54% en la masa transferida de programas sociales a los hogares y captada por la ENIGH en 2020 tiene un efecto nulo en la disminución de la pobreza, respecto de lo que se lograba hacer con una masa monetaria menor pero mejor focalizada en el sexenio anterior.

Gráfica 8: Impacto de transferencias monetarias en pobreza por ingresos con línea de CONEVAL



Fuente: Elaboración con datos de ENIGH y CONEVAL.

Reflexiones finales: ¿Cómo mejorar el poder redistributivo del presupuesto contra pobreza y desigualdad?

Si entre los objetivos de los cambios de la política social en México estaba poner “primero a los pobres”, como se ha anunciado múltiples veces en la propaganda del gobierno en turno, es claro que los resultados califican como un total fracaso a esta estrategia. Esto debido a que la política social perdió su poder redistributivo y dejó de poner primero a los pobres, como sucedía en sexenios anteriores, sino que terminó beneficiando a los hogares más ricos del país, quienes ahora reciben el dinero que se le quitó a lo que antes recibían hogares más pobres.

Frente a los graves resultados hay distintas acciones concretas posibles que podría tomar el gobierno federal en México. La primera es retomar los padrones de beneficiarios de sexenios pasados, complementarlos y mejorarlos, pero abandonando al Censo de Bienestar como pilar del empadronamiento actual. Sería importante lograr, al menos, que todas las personas que recibían el programa Prospera hasta antes de la ascensión al poder de López Obrador tengan acceso a una transferencia monetaria con un monto mínimo en lo que recibían anteriormente (y sin ninguna condicionalidad adicional).

Otra de las acciones concretas posibles es la restauración del nivel presupuestal con el que contaban los programas sociales focalizados a la población en situación de pobreza. Además, sería importante buscar un equilibrio sano entre programas sociales universales (realmente universales, como por ejemplo un inicio del Ingreso Básico Universal) y focalizados que busquen acotar las brechas entre los más desaventajados y el resto de la población. El dilema de elegir entre focalización y universalismo es simplemente inexistente.

Además, todo rediseño de la política tiene que seguir los principios de un enfoque de derechos humanos, por lo que deben evitar el uso de condicionalidades y requisitos que puedan generar estigmas sobre los beneficiarios, así como alejarse del paradigma del *workfare* (otorgar dinero a cambio de trabajo o usando como requisito el trabajo). De ahí que una de las posibilidades más promovidas dentro de la academia al finalizar el sexenio pasado era eliminar las condicionalidades del programa Prospera y convertirlo en una especie de asignación universal, que en algún momento podría ser la semilla de un ingreso básico universal futuro.

En conclusión, el resultado de los cambios de la política social durante este sexenio muestran ser la antítesis del “primero los pobres”. Los hogares más pobres reciben menos programas sociales, en tanto que los más ricos reciben más. Una terrible noticia para la lucha contra la desigualdad y la pobreza en el país, y un llamado importante para mejorar el diseño, la planeación y la instrumentación de los programas sociales que tienen el objetivo de ser redistributivos en el país.

Referencias Bibliográficas

- Animal Político. (2017). La Estafa Maestra: Graduados en desaparecer dinero público. Recuperado de: <http://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/index.html>

- Barba, C., y Valencia, E. (2013). La transición del régimen de bienestar mexicano: Entre el dualismo y las reformas liberales. *Rev. Urug. Cienc. Polít.*, 22 (núm. especial), 1–26.
- Boltvinik, J., y Damián, A. (2001). La pobreza ignorada. Evolución y características. *Papeles de Población*, 7(29). Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11202903>
- Franklin, G. Jr. (1999). The ‘Welfare Queen’ Experiment. *Nieman Reports*, 53(2). Recuperado de: <https://niemanreports.org/articles/the-welfare-queen-experiment/>
- Hernández Licon, G., de la Garza Navarrete, T. P., Zamudio Chávez, J., y Yaschine Arroyo, I. (2019). *El Progreso–Oportunidades–Prospera, a 20 años de su creación* (Primera edición). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Jaramillo–Molina, M. E. (2018, agosto). ¿El fin de la política social neoliberal? *Economía y sociedad*. Recuperado de: <https://economia.nexos.com.mx/?p=1795>
- Jaramillo–Molina, M. E. (2019). ¿Una nueva política social?: Cambios y continuidades en los programas sociales de la 4T. *Análisis Plural*. ITESO, *Segundo semestre 2019*, 18.
- Jaramillo–Molina, M. E. (2020). Después de Prospera. *Nexos*. Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=49645>
- Jaramillo–Molina, M. E. (2020). ¿Qué tanto bienestar generan los Programas de Bienestar? *Animal Político*. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/el-ronroneo/que-tanto-bienestar-genera-los-programas-de-bienestar/>
- Jaramillo–Molina, M. E. (2021a). “Hechos, no palabras”: Las falsedades en el informe sobre política social en México. *Animal Político*. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/el-ronroneo/hechos-no-palabras-las-falsedades-en-el-informe-sobre-politica-social-en-mexico/>

- Jaramillo-Molina, M. E. (2021b). Los mitos de la política social de la 4T. *Nexos – Economía y sociedad*. Recuperado de: <https://economia.nexos.com.mx/los-mitos-de-la-politica-social-de-la-4t/>
- Jaramillo-Molina, M. E. (2021c). ¿Primero los pobres?: Cambios recientes en el impacto de las transferencias monetarias sobre la pobreza en México. Recuperado de: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.33560.11520>
- Jaramillo-Molina, M. E. (2021d). *Análisis preliminar de resultados de la ENIGH 2020 desde un enfoque de desigualdad y redistribución*. Instituto de Estudios sobre Desigualdad (Indesig). Recuperado de <https://indesig.org/docs/Resultados%20preliminares%20de%20la%20ENIGH%202020.pptx-2.pdf>
- Jaramillo-Molina, M. E. (2021e, octubre 25). La pobreza de la vejez. *Este País*. Recuperado de: https://estepais.com/sociedad_nueva/envejecer/pobreza-vejez/
- Jaramillo-Molina, M. E. (2021f). *#PresupuestoVsDesigualdad: Análisis y recomendaciones al paquete económico 2022 desde el enfoque de desigualdad y redistribución* (p. 42). Instituto de Estudios sobre Desigualdad (Indesig). Recuperado de: <https://indesig.org/docs/AnalisisPaqueteEconomico2022.pdf>
- Jaramillo-Molina, M. E. (2022). Primero los menos pobres. *Letras Libres*. Recuperado de: <https://letraslibres.com/revista/primero-los-menos-pobres/>
- Katz, M. B. (1989). *The undeserving poor: From the war on poverty to the war on welfare*. Nueva York: Pantheon Books.
- Márquez, G. M. (2008). La reformulación del Estado del bienestar: El workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria – Revista de servicios sociales*, 43, 143-154.
- Ochoa, S., Hernández, C., y Yaschine, I. (2016). Los retos de la Cruzada Nacional contra el Hambre como estrategia de seguridad

alimentaria. En Rolando Cordera Campos, Margarita Flores de la Vega, Mario Luis Fuentes Alcalá. *Por un México social: Contra la desigualdad*. México: UNAM, p. 283).

Sepúlveda, M. (2014). From Undeserving Poor to Rights Holder: A Human Rights Perspective on Social Protection Systems. *SSRN Electronic Journal*. Recuperado de: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2442841>