

Corte de caja: la política social de la 4T

Máximo Ernesto Jaramillo-Molina

Julio 27, 2023

El pasado miércoles 26 de julio se publicaron los datos más recientes de la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (Enigh (<https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2022/>)), correspondientes al año 2022. En este artículo muestro los resultados del seguimiento pormenorizado que he dado a la política social en México desde hace ya más de diez años. Como se verá a continuación, entre los resultados destacan dos noticias que se contraponen, pero que son igual de importantes.

Por un lado, **aumentó la cobertura y los recursos totales destinados a los programas sociales**. Por el otro, **el aumento fue claramente regresivo, es decir, benefició mucho más a los hogares menos pobres**. La primera noticia me parece digna de celebrarse; la segunda es una situación que debería corregirse inmediatamente.

La política de desarrollo y protección social de los países debe, primero, buscar que, independientemente de cualquier situación eventual durante su vida (edad, sexo, capacidad de vender su trabajo en el mercado, etc.), las personas tengan acceso garantizado a una vida adecuada y con bienestar; en segundo lugar, debería reducir las brechas de desigualdades. En ese sentido, los sistemas de protección social o los Estados de bienestar (dependiendo del enfoque) deberían de tener tres funciones básicas: redistribuir, desmercantilizar y desfamiliarizar el acceso al bienestar.

Dentro de ese marco, un componente importante son las transferencias monetarias que reciben los hogares. Si bien éstas no pueden ni deben ser la única estrategia de política social, sí son sumamente importantes, principalmente en un país como México donde el acceso al

bienestar se encuentra tan mercantilizado.

Así pues, este artículo analizará los cambios en la política social reflejada en las transferencias monetarias, según las capta la Enigh. Como lo he anotado en otras ediciones de este seguimiento, las observaciones constructivas que se hacen a la política social en este artículo no significan que la política social del pasado deba pasarse por perfecta o, incluso, “buena”. De hecho, son merecedoras de múltiples críticas, que deben ser recordadas. Este será el último dato robusto que tendremos sobre la política social antes de que finalice el sexenio y comiencen las campañas electorales; por lo tanto, vale la pena realizar un análisis pormenorizado. A continuación, comparto cinco puntos al respecto.



Ilustración: Víctor Solís

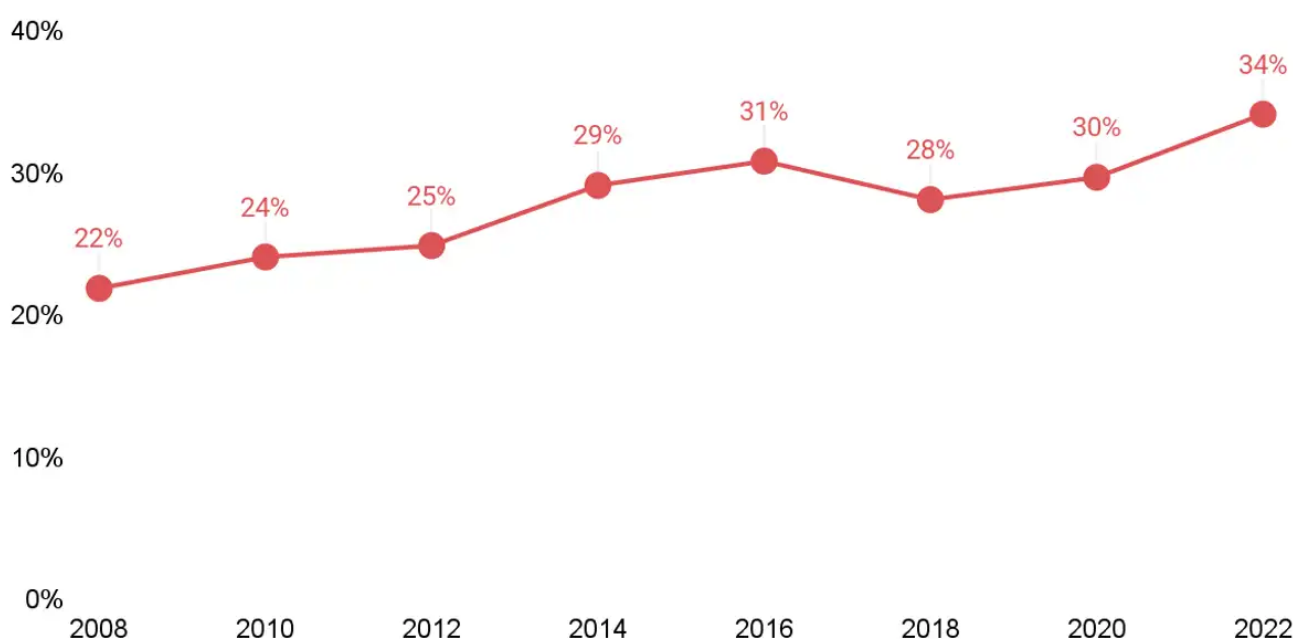
La cobertura de programas sociales más alta de toda la historia

Como ya se adelantaba anteriormente, **la cobertura total de los programas sociales de transferencias monetarias ha alcanzado su máximo**. Llegó a 34 % en 2022, por encima del 30 % de 2020 y 28 % al final del sexenio anterior, en 2018. Este dato va emparejado con un aumento en la suma del presupuesto de los programas sociales prioritarios, especialmente la Pensión de Adultos Mayores..

Que la política social de transferencias monetarias llegue a 34 % de la población es un dato para celebrar, particularmente porque implica un claro aumento frente a años pasados. Por otro lado, no deja de ser desalentador: aun poniendo los programas sociales en el centro de las acciones de este gobierno, **al menos seis de cada diez personas en el país siguen sin recibir algún tipo de programa social de transferencia monetaria**. Además, sigue lejos de las narrativas oficiales que aseguran se llega a más de la mitad de los hogares en el país.

Máximo histórico en cobertura de programas sociales

Porcentaje de hogares que reciben programas sociales



Fuente: Elaboración propia con datos de la [Enigh](#)

La política social no logró el “primero los pobres”

El siguiente dato tampoco sorprende: la cobertura de la política social de transferencias monetarias del gobierno sigue dejando atrás a los hogares más pobres. En cuanto a política

social, **el “primero los pobres” no se logró.** Como se puede ver en la gráfica siguiente, hay una menor cobertura de los programas sociales actuales para prácticamente el 30 % más pobre del país, aunque el dato es más grave para los hogares con menos ingresos. Al mismo tiempo, se triplicó la cobertura para los programas sociales entre los más ricos.

En 2016, 68 % de los hogares más pobres (en este caso, hablando del veintil I, es decir, el 5 % más pobre) eran beneficiarios de estos programas sociales. Para 2022, sólo 49 % lo era, es decir, una caída de casi 20 puntos porcentuales. Dicho de otra forma: dentro de este grupo de bajos ingresos, casi tres de cada diez personas que recibían programas sociales en 2016 dejaron de recibirlos en 2022. **En cuanto a los hogares más ricos, del veintil con más ingresos, la cobertura pasó de 6 % en 2016 a 20 % en 2020,**

Por cierto, el dato de la cobertura en los hogares con menos ingresos sigue lejos del que aseguró el presidente (<https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-informe-del-presidente-de-la-republica-al-pueblo-de-mexico?idiom=es>) en 2020, cuando dijo que 95 % de los hogares en pobreza recibían un programa social; así se justificó no lanzar nuevos programas (<https://economia.nexos.com.mx/los-mitos-de-la-politica-social-de-la-4t/>) para proteger a la población frente a la crisis económica derivada de la pandemia.

Me parece que lo más relevante ahora es **el periodo que estos hogares llevan soportando sin tener mayor cobertura de programas sociales:** casi cinco años, si suponemos que no habrá grandes cambios en 2023. Si bien parece que el resto de fuentes de ingreso están ayudando a que no se note la caída de los ingresos por programas sociales en los más pobres, la realidad es que los beneficios gubernamentales por programas de transferencias monetarias deberían contribuir a aumentar el ingreso total. Sin embargo, lo que sucede ahora es que el beneficio de los programas sociales se reduce un poco.

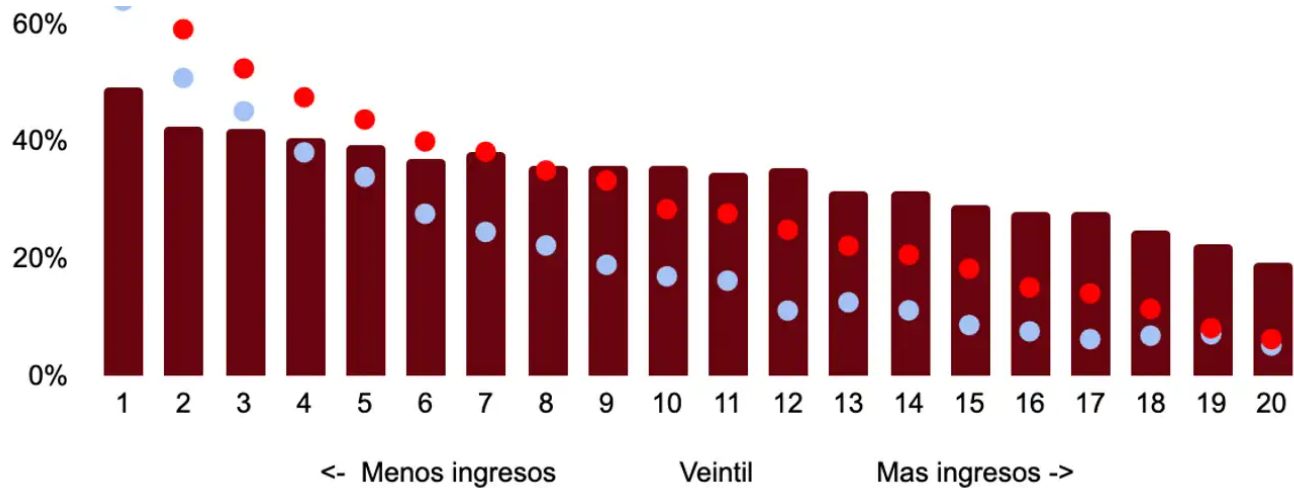
Más para los más ricos, menos para los más pobres

Porcentaje de hogares que reciben programas sociales según veintiles de ingreso por persona.

■ 2022 ● 2008 ● 2016

80%





Fuente: Elaboración propia con datos de la Enigh

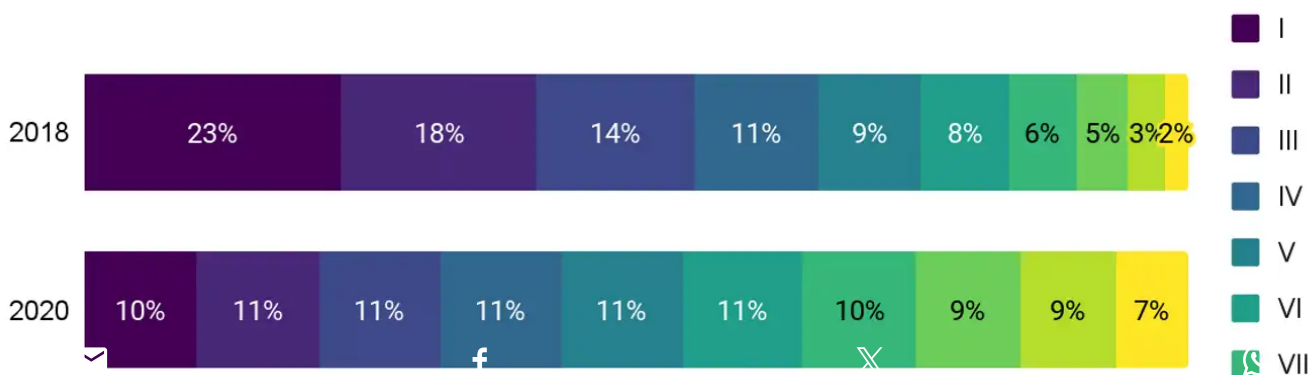
La política social es más regresiva

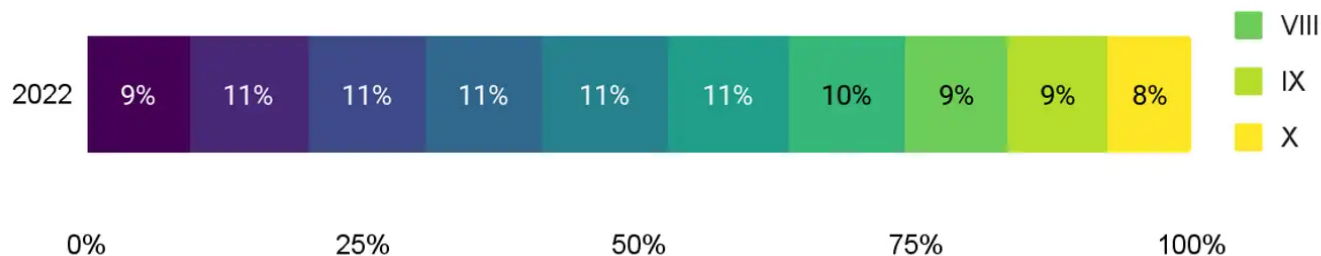
Cuando se analiza el grado redistributivo de la política social de transferencias monetarias durante este sexenio, es claro que prácticamente se perdió todo poder redistributivo. **En 2018, 23 % del total de recursos redistribuidos vía estos programas se quedaban en el 10 % más pobre. En 2020 pasó a 10 % el total de recursos que les tocaban, y en 2022 llegó a 9 %.** Al contrario, en 2018 el decil más rico se quedaba sólo con 2 % del total de recursos, y para 2022 alcanzó 8 %.

Es decir, se agudizó aún más la situación encontrada hace dos años: la política social en México es tan poco redistributiva que casi equivale a formar a la población del país y darle a cada persona la misma cantidad de dinero, independientemente de su estrato social o sus vulnerabilidades.

La política social del gobierno ya no redistribuye

Distribución del total de programas sociales, según deciles de ingreso por persona.



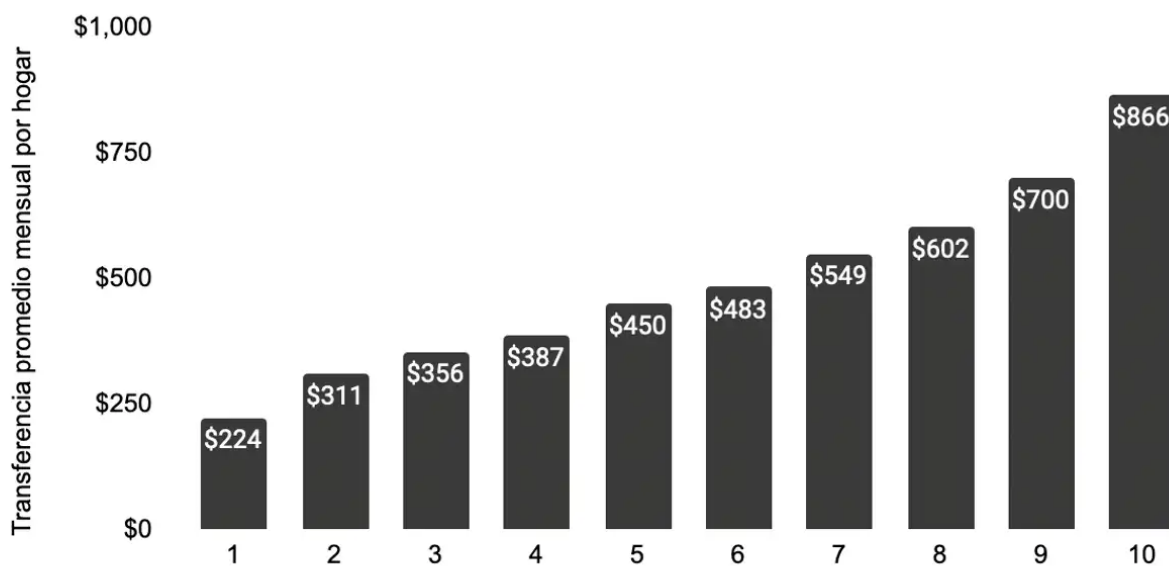


Fuente: Elaboración propia con datos de la Enigh

Esta regresividad en la política social de transferencias monetarias es clara cuando vemos el monto de las transferencias promedio mensuales *per cápita*. **Para 2022, el gobierno le está transfiriendo casi cuatro veces más a cada persona perteneciente a un hogar beneficiario entre los más ricos:** las transferencias promedio mensuales *per cápita* alcanzaron 886 pesos para el decil X y 224 pesos para el decil I.

Personas beneficiarias de los hogares más ricos reciben cuatro veces más que las de hogares más pobres

Transferencias de programas sociales promedio mensuales per cápita, por decil per cápita



Fuente: Elaboración propia con datos de la Enigh

En total, se ha registrado una caída de 14 % del total de recursos (masa monetaria) que reciben los hogares beneficiarios en el decil I. Si bien habría que celebrar que el total de recursos que reciben todos los hogares se ha duplicado, **siete de cada diez pesos de dicho aumento ha ido al 50 % con más ingresos en el país.**

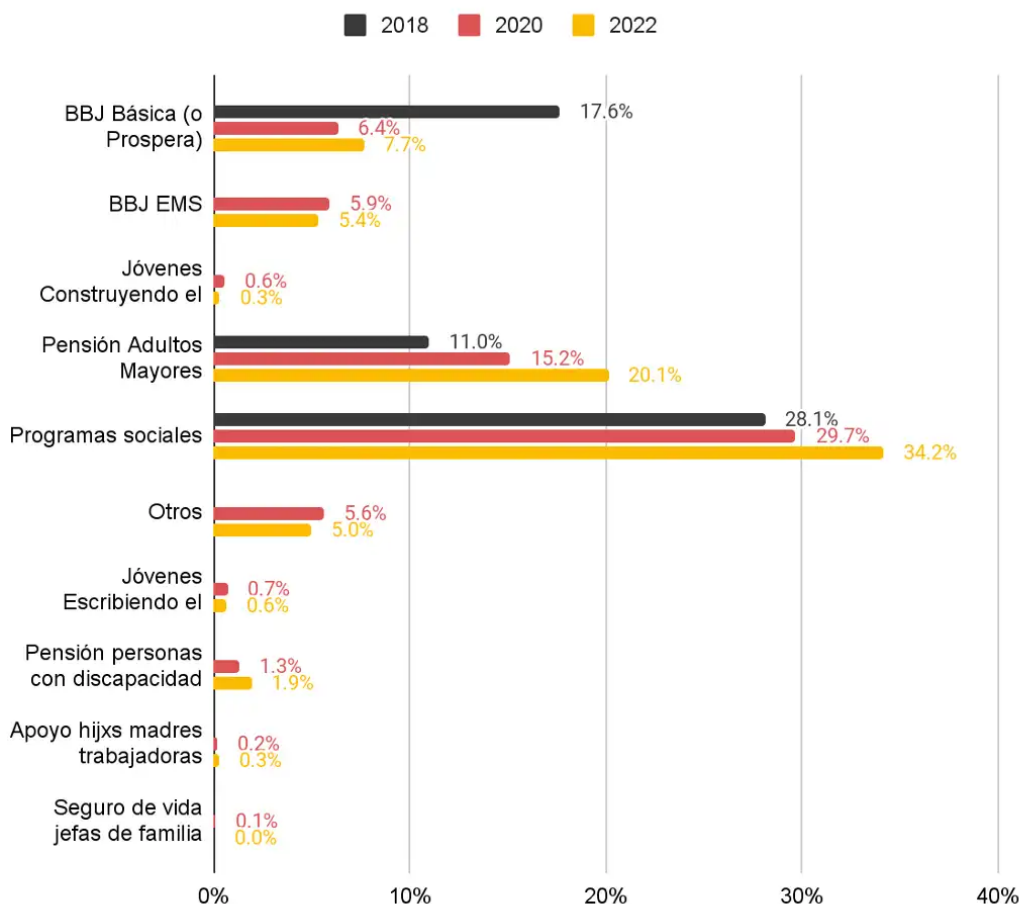
Desatención a la gran mayoría de programas sociales prioritarios

Si bien gran parte del aumento de la cobertura de programas sociales se debe al incremento de la Pensión de Adultos Mayores —y claro que eso debe celebrarse—, **también es importante señalar que el resto de los programas sociales prioritarios no han recibido algún impulso desde 2019 o 2020.**

Como se puede observar en la gráfica, pareciera que las coberturas de la Beca Benito Juárez de Educación Básica y la Pensión para personas con discapacidad son las únicas que han aumentado levemente, mientras que para el resto ha disminuido o son prácticamente inexistentes para la mayoría de la población.

Cobertura promedio de programas sociales (2018 a 2022)

Nota: Ante cambios pequeños, revisar a detalle intervalos de confianza



Fuente: Elaboración propia con datos de la Enigh

Incluso en los casos de **las Becas Benito Juárez de Educación Básica y las de Educación Media Superior, la transferencia promedio real (es decir, eliminando el efecto de la inflación) ha caído en 17 % tan sólo en dos años.** Uno esperaría que los programas sociales prioritarios del gobierno serían cuidados para maximizar sus beneficios en la población, pero esto no ha sido así.

También es importante mencionar que los montos siguen siendo muy bajos para la mayoría de programas sociales, exceptuando la Pensión de Adultos Mayores: **los beneficiarios más pobres reciben alrededor de 40 pesos diarios por hogar (1199 pesos mensuales), o 7 pesos por persona, sumando todos los programas.** De ahí que me parezca una burla quienes analizan con poca profundidad los programas sociales y dicen que esos 7 pesos son suficientes para convertir a las personas en “flojas” o “mantenidas” por el gobierno, con una transferencia que no alcanza más que para unas cuantas tortillas.

Cuadro: Monto mensual promedio transferido a los hogares que sí reciben programas sociales, según programa específico y deciles de ingreso por persona. Pesos constantes de 2022.

| Decil | 2022 | | | | 2020 | | | | 2018 | | |
|--------------|--------------|--------------|-------------------------|------------------------------|--------------|--------------|-------------------------|------------------------------|--------------|--------------|------------------------------|
| | BBJ Básica | BBJ EMS | Pensión Adultos Mayores | Todos los programas sociales | BBJ Básica | BBJ EMS | Pensión Adultos Mayores | Todos los programas sociales | Prospera | PAM | Todos los programas sociales |
| I | \$533 | \$637 | \$1,821 | \$1,199 | \$665 | \$770 | \$1,513 | \$1,156 | \$1,017 | \$836 | \$1,147 |
| II | \$564 | \$639 | \$2,099 | \$1,537 | \$696 | \$822 | \$1,691 | \$1,363 | \$984 | \$882 | \$1,116 |
| III | \$554 | \$689 | \$2,169 | \$1,641 | \$709 | \$830 | \$1,785 | \$1,433 | \$958 | \$859 | \$1,062 |
| IV | \$606 | \$708 | \$2,153 | \$1,696 | \$751 | \$844 | \$1,808 | \$1,510 | \$921 | \$878 | \$1,009 |
| V | \$632 | \$740 | \$2,234 | \$1,855 | \$702 | \$886 | \$1,824 | \$1,559 | \$944 | \$860 | \$987 |
| VI | \$684 | \$788 | \$2,209 | \$1,866 | \$709 | \$870 | \$1,866 | \$1,600 | \$894 | \$915 | \$1,012 |
| VII | \$649 | \$725 | \$2,216 | \$1,953 | \$772 | \$918 | \$1,743 | \$1,595 | \$874 | \$902 | \$981 |
| VIII | \$712 | \$747 | \$2,143 | \$1,941 | \$728 | \$950 | \$1,814 | \$1,639 | \$794 | \$900 | \$957 |
| IX | \$666 | \$731 | \$2,151 | \$2,031 | \$838 | \$842 | \$1,818 | \$1,755 | \$789 | \$920 | \$991 |
| X | \$705 | \$836 | \$2,137 | \$2,107 | \$715 | \$884 | \$1,817 | \$1,748 | \$646 | \$1,077 | \$1,091 |
| Total | \$578 | \$705 | \$2,146 | \$1,734 | \$702 | \$852 | \$1,778 | \$1,501 | \$962 | \$889 | \$1,059 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Enigh

Política social que incide menos en los ingresos

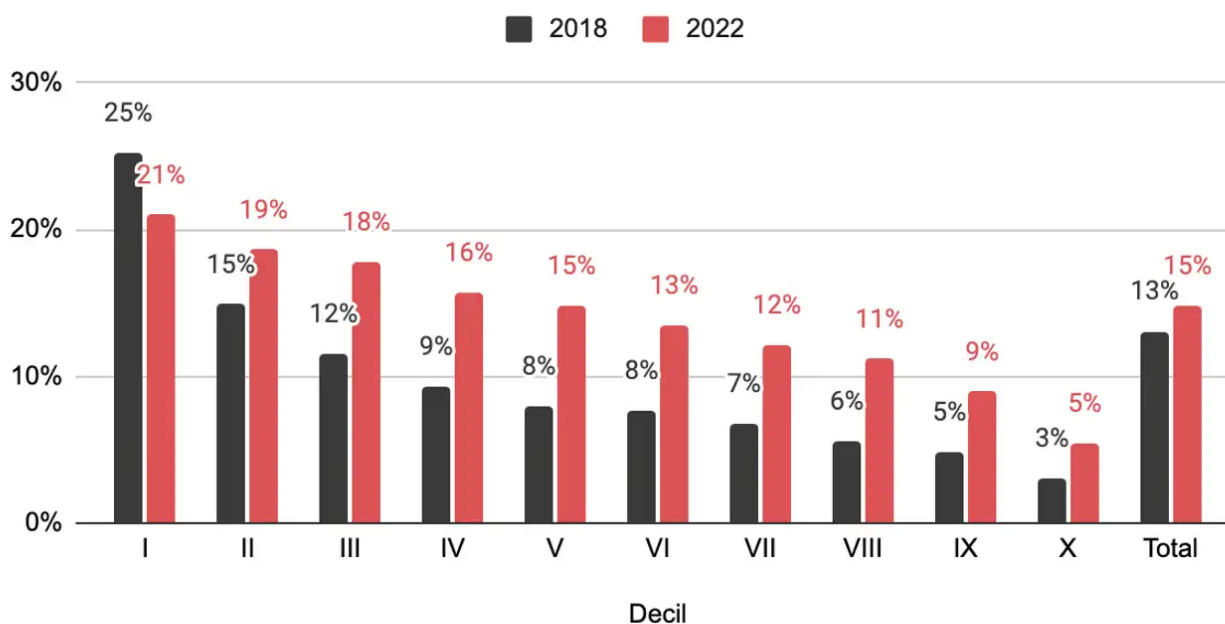
Por último, es relevante analizar la incidencia de los programas sociales en el ingreso de los

hogares. Las políticas sociales de transferencias monetarias deberían blindar a los hogares frente a riesgos, además de disminuir la desigualdad. Me parece sorprendente que, **aunque se duplicó el total de recursos por programas sociales que los hogares reportan recibir, la incidencia promedio sobre el ingreso apenas haya aumentado de 13 a 15 % en la totalidad de hogares.**

Esto se explica por algo muy sencillo: el mayor porcentaje del aumento de la redistribución de recursos fue a parar a hogares para los que dicho dinero no es tan relevante. Además, para el decil I —el 10 % más pobre— se nota una disminución del monto que representaban los programas sociales en 2018 (25 % del total de ingresos) comparado con el año 2022 (21 %).

Incidencia de programas sociales sobre ingreso total

Según veintil de ingreso



Fuente: Elaboración propia con datos de la Enigh

¿Cómo mejorar la política social de la 4T?

Finalmente, es necesario mencionar que los señalamientos que se hacen en este artículo coinciden casi en su totalidad con lo que señalé hace dos años (<https://economia.nexos.com.mx/los-mitos-de-la-politica-social-de-la-4t/>), cuando salieron los resultados de la Enigh 2020. A pesar de las críticas constructivas de aquel momento, la

estrategia de programas sociales no se ha modificado en lo más mínimo. De hecho, sólo se ha profundizado: **entre 2021 y 2023 la Pensión de Adultos Mayores aumentó casi 200 000 millones de pesos; en contraste, el resto de programas aumentaron 18 000 millones en el mismo lapso.** Una noticia es muy buena; la otra, muy mala.

Al respecto, me parece importante señalar al menos tres recomendaciones en lo inmediato, y dos a mediano plazo. En lo inmediato, creo que debe mantenerse el gran logro de la Pensión de Adulto Mayores. Es un derecho y como tal no debería retroceder jamás. En segundo lugar, el foco de la política social de transferencias monetarias realmente debe ser “Primero los pobres”. Debería restablecerse el alcance que tenía en los más pobres la política social del sexenio pasado, que principalmente se debía al programa Prospera. Esto podría lograrse con **un incremento presupuestal en la Beca Benito Juárez** —principalmente en educación básica— **que logre aumentar la cobertura** —especialmente en los más hogares pobres— y duplique al menos los montos transferidos. En tercer lugar, y último en cuanto a lo inmediato, **debería ponerse atención al resto de programas sociales que no alcanzan siquiera el 1 % de los hogares beneficiarios.** No sólo es importante la Pensión de Adultos Mayores, el resto de poblaciones objetivo también lo es, y todas merecen de aumento presupuestal para tener una vida con mayor bienestar.

A mediano plazo debería pensarse en una posible convergencia de los programas de la Pensión de Adultos Mayores, la Pensión para Personas con Discapacidad y las Becas Benito Juárez para comenzar un Ingreso Básico Universal. Por ahora, estaría acotado a dichas poblaciones, pero serviría para incrementar las poblaciones protegidas y garantizadas de bienestar (la población en edad laboral sin alguna otra condicionalidad es un ejemplo). Para lograrlo, y como última recomendación, no debe perderse de vista **una Reforma Fiscal progresiva** (<https://redaccion.nexos.com.mx/que-los-mas-ricos-paguen-mas-una-ruta-hacia-la-progresividad-fiscal/>), y un Sistema de Protección Social Universal que incluya a los cuidados y a la primera infancia dentro de sus objetivos.

Espero que los responsables de los programas de gobierno de las y los aspirantes a la presidencia pongan atención a estas recomendaciones. Es posible mantener los logros del

gobierno de López Obrador en términos de política social de transferencias monetarias y corregir las graves problemáticas que quedaron pendientes o que generaron los cambios en los programas sociales durante el sexenio.

Máximo Ernesto Jaramillo-Molina (https://twitter.com/rojo_neon)

Doctor en Ciencia Social por El Colegio de México y economista por la Universidad de Guadalajara

¹ Acá un pequeño recuento de tales críticas, a la política social con Zedillo (<https://www.redalyc.org/pdf/112/11202903.pdf>), las críticas al programa Prospera (https://www.researchgate.net/publication/335149705_Cronica_de_un_fracaso_anunciado_Ha_llegado_la_hora_de_reemplazar_el_Progreso-Oportunidades-Prospera_POP), entre otras, argumentos y señalamientos los cuales comparto completamente.