

Este artículo es parte del archivo de nexos

Los mitos de la política social de la 4T

Máximo Ernesto Jaramillo-Molina

Julio 29, 2021

La política social es la herramienta básica de los gobiernos, fundamental para disminuir la desigualdad en los países. Normalmente se espera que el gasto social tenga un carácter progresivo; es decir, que dedique mayor presupuesto para los hogares que están en una peor situación social.

Es por ello que existe una larga tradición de analizar, criticar y proponer mejoras a los programas sociales de los gobiernos. Por citar un par de ejemplos, las críticas (<https://www.redalyc.org/pdf/112/11202903.pdf>) hechas a los sexenios de Zedillo y Fox por su “sesgo rural” en la estrategia de disminución de la pobreza. Por otro lado, el programa estrella de los sexenios anteriores (Progresa-Oportunidades-Prospera) recibió muchas críticas¹ y propuestas de mejora por décadas, las cuales fueron ignoradas casi completamente cuando se eliminó en 2019. Es así que la política social previa al sexenio actual dista de ser perfecta y fue blanco de muchas críticas.²

Pero criticar la política social neoliberal del pasado no implica que la actual sea distinta. De hecho, en muchos sentidos, los programas sociales del sexenio actual no son parte de una “nueva política social”, sino que son la continuación de un paradigma similar, con algunos avances y retrocesos.³ La idea de la modificación estructural de la política social durante el nuevo sexenio es un mito. A continuación se muestra una serie de análisis de indicadores que aportan evidencia sobre cómo algunas de las ideas sumamente difundidas sobre los

programas sociales durante el gobierno de López Obrador son mentira.

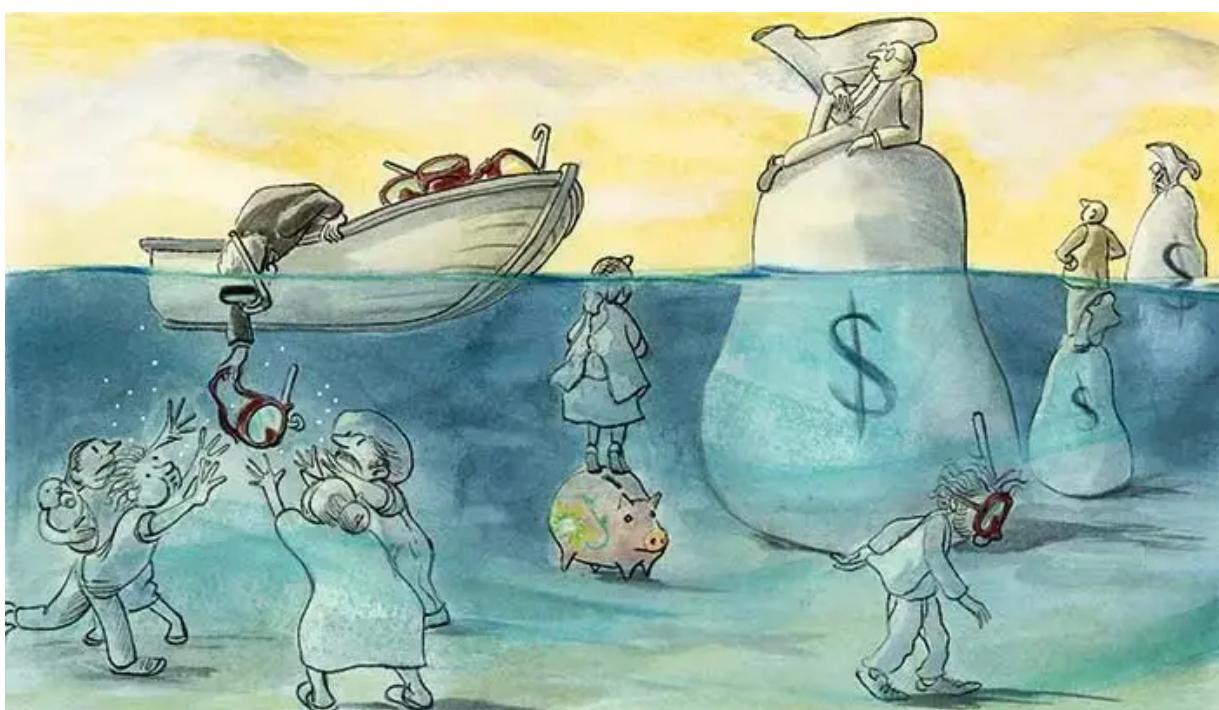


Ilustración: Víctor Solís

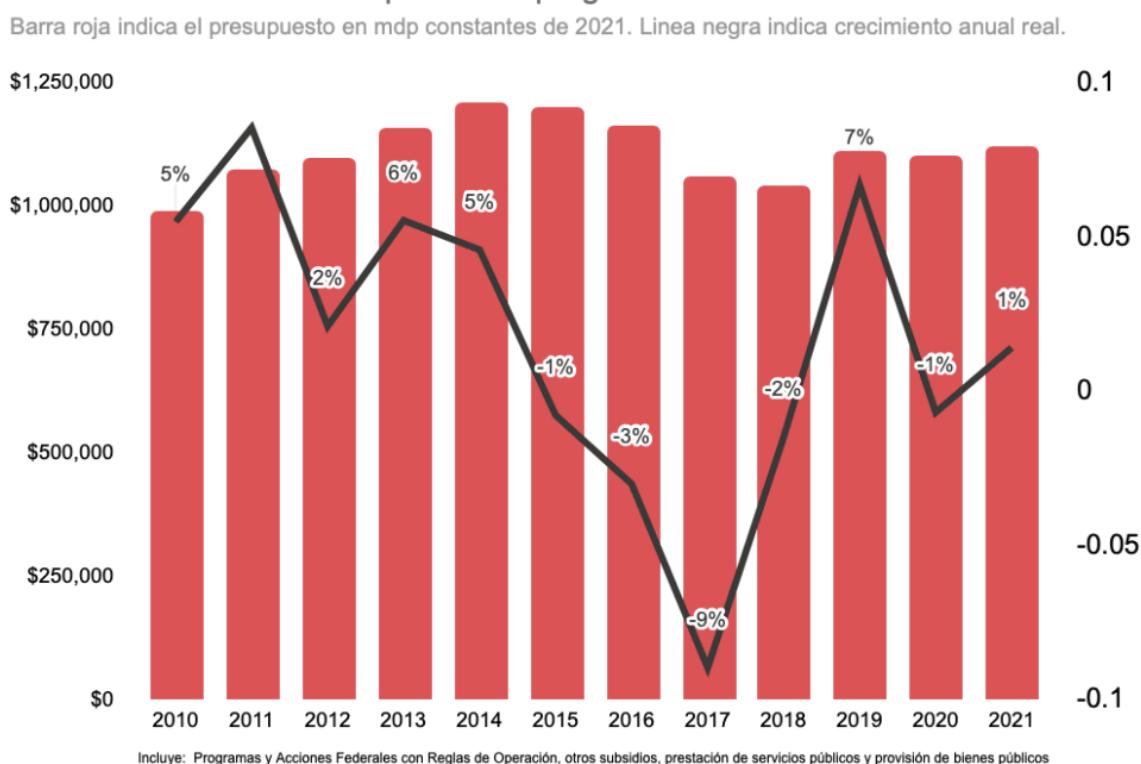
Mito 1: la política social del sexenio de López Obrador es la más grande de la historia

Se dice y afirma por todos lados: “La política social más ambiciosa de la historia del país (<https://twitter.com/gibranrr/status/1410587458778116104?s=20>)” y “nunca en la historia pasada se habían dedicado tantos recursos a los programas sociales”. Tal vez este sea el mito más importante del gobierno actual. Se comparte siempre, tanto por militantes y funcionarios del gobierno, como por contrincantes y actores sociales que critican a López Obrador por “regalar dádivas”, muchas más que antes.

La realidad dista mucho del mito. En una frase: **el gasto del gobierno federal en programas sociales es 8 % menor que su máximo histórico, en 2015** (durante el sexenio pasado). Lo primero que hay que aclarar es que este cálculo es sumamente sencillo, pero extrañamente pocos medios o analistas suelen resaltarlo, porque suelen replicar la publicidad que hace el gobierno actual al respecto.

Como se observa en la gráfica siguiente, el sexenio de López Obrador comenzó con un aumento importante de 7 % en el presupuesto federal de programas sociales durante 2019 (luego de una caída importante al final del sexenio de Peña Nieto), pero luego se estancó y decreció 1% para 2020, mismo 1% que aumentó nuevamente en 2021. Es por ello que durante 2019, 2020 y 2021 el presupuesto ha sido menor al de los cuatro primeros años del sexenio anterior. En pocas palabras, **en la llamada “era del neoliberalismo” se gastaba más en programas sociales que en el sexenio actual.**

Graf 1: Presupuesto de programas sociales federales



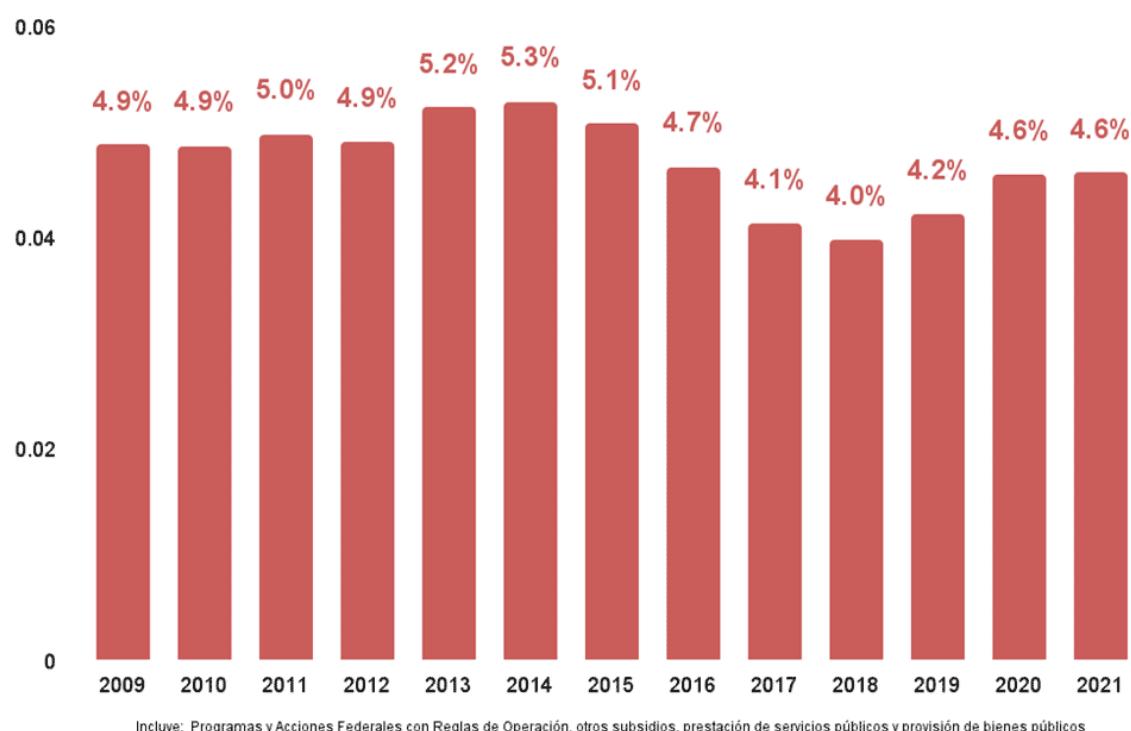
(<https://i0.wp.com/economia.nexos.com.mx/wp-content/uploads/2021/07/social-grafica-1.png?ssl=1>)

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval

En la gráfica que sigue se presentan los datos del presupuesto en programas sociales, en este caso comparado con el PIB. Lo que se nota es que, entrado el sexenio actual, entre 2018 y 2019 el aumento en el gasto fue del orden de 0.2 % del Producto Interno Bruto, todavía 1 % abajo del máximo de 2015. La caída del PIB entre 2019 y 2020 hizo que aumentara el

indicador casi medio punto porcentual, llegando a 4.6 % pero, como puede observarse, aún se encuentra lejos del gasto que logró alcanzar en algún momento.

Graf 2. Gasto en programas sociales federales



(<https://i0.wp.com/economia.nexos.com.mx/wp-content/uploads/2021/07/social-grafica-2.png?ssl=1>)

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval

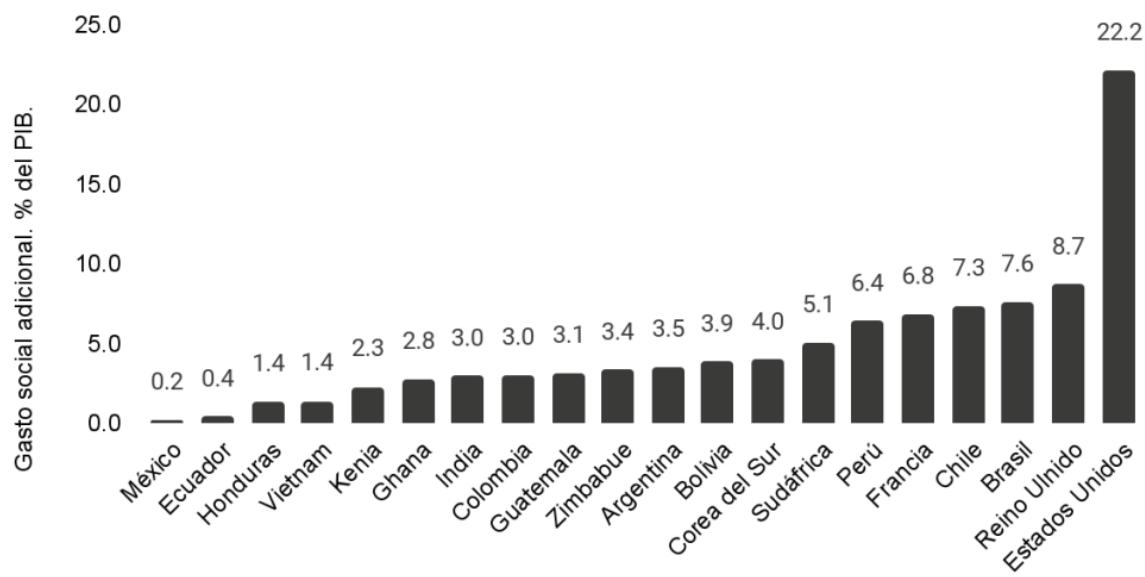
Mito 2: la política social actual era suficiente para afrontar los efectos de la crisis económica

Es curioso que el gasto en programas sociales se haya estancado durante 2020 y 2021, pues han sido años especialmente relevantes en términos económicos, particularmente en cuanto a desempleo y pobreza. Efectivamente, durante los años de la crisis económica más grave de los últimos tiempos derivada de la pandemia de covid-19 y el confinamiento, **la mayoría de los países a nivel mundial implementaron un fuerte incremento en el gasto social para paliar los efectos, sobre todo en los más pobres.**

En el caso de México, contrario a la tendencia mundial, **la estrategia fue permanecer con la política social implementada de manera previa a la crisis**. México está en el lugar 159 de 167 países para los que tenemos datos sobre el aumento del gasto social. Con la excusa de que preferían “no endeudar al país (<https://aristeguinoticias.com/0404/mexico/amlo-descarta-endeudamiento-del-pais-para-rescate-del-golpe-economico-por-covid-19/>)”, no aumentaron los montos de los programas sociales, no se aumentó significativamente el padrón de beneficiarios ni se crearon nuevos programas de transferencias monetarias; en cambio, sí se implementaron otros “programas sociales” para endeudar a micronegocios y trabajadores (<https://www.animalpolitico.com/el-ronroneo/los-insuficientes-microcreditos-para-afrontar-la-crisis-en-mexico/>), y se permitió que aumentara el endeudamiento al menos de las 12.5 millones de personas desempleadas (<https://www.nexos.com.mx/?p=48390>) o los poco más de un millón de micronegocios que se vieron (https://inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ECOVID-IE_DEMOGNEG.pdf) forzados a cerrar por la gravedad de la crisis económica.

Graf 3. Gasto social adicional como respuesta a pandemia

Como porcentaje del PIB. Excluye gasto en sector salud.



(<https://i0.wp.com/economia.nexos.com.mx/wp-content/uploads/2021/07/social-grafica-3.png?ssl=1>)

Así pues, el superávit primario (con déficit fiscal (<https://www.gob.mx/shcp%7Cgacetaeconomica/articulos/los-resultados-al-cuarto-trimestre-de-2020-muestran-finanzas-publicas-solidas>) de cualquier modo, aunque no haya aumentado el gasto social) y la estabilidad macroeconómica se cuidaron (tal como lo dicta el Consenso de Washington (http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532004000200006), el decálogo de políticas públicas para gobiernos neoliberales) y el gasto no aumentó, mientras que gobiernos con mayores niveles de endeudamiento en todo el mundo (https://twitter.com/eugenio_sp/status/1391380445720367108?s=20) prefirieron aumentar el déficit fiscal con tal de no dejar en el desamparo a sus ciudadanos. En cualquier caso, el endeudamiento respecto del PIB aumentó de 45 a 52 % entre 2019 y 2020 (y se espera que llegue a 60 % en 2021 (<https://expansion.mx/economia/2021/04/12/5-graficas-para-conocer-la-trayectoria-de-la-deuda-de-mexico>)), en gran medida por el tamaño de la catástrofe económica del año pasado, sin freno por parte de la política fiscal del Estado mexicano —es decir, no hubo política contracíclica.

A fin de cuentas, **siempre es menos grave el endeudamiento del gobierno con tasas de interés moderadamente bajas** si es con fines sociales y cuyo gasto vaya dirigido a las personas en situación de pobreza, **frente al endeudamiento de hogares en pobreza o de clase media baja, que acceden a créditos bancarios con tasas de interés que superan el 50 %** en muchos casos y, en otros, son víctimas de usureros que incluso pueden poner en peligro su integridad física.

Mito 3: los programas sociales, sin intermediarios, llegan a tantos hogares como nunca antes

Mucho se dijo que la política social no aumentaría durante la crisis, porque *ya era de por sí inmensa y protegía a un porcentaje de la población como nunca antes*. Del mismo modo, muchos defienden el menor gasto en programas sociales (comparado con la mayoría de años del sexenio pasado) diciendo que los programas “ahora sí llegan directo a las personas, sin intermediarios”. La realidad de los datos tampoco sustenta esa otra falsa creencia.

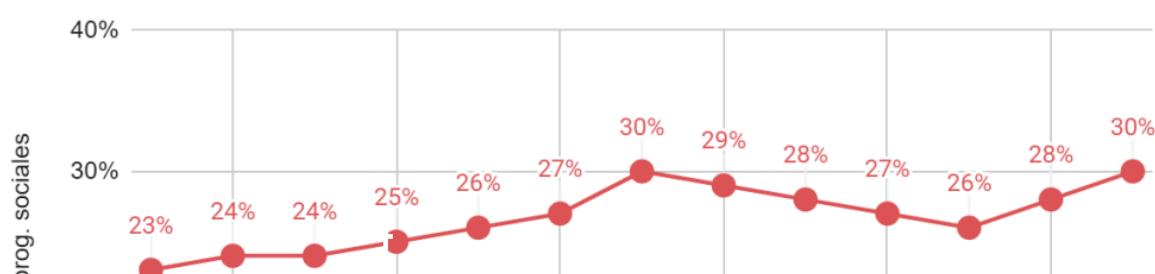
Si bien es complicado tener datos sobre la recepción de programas sociales, más aún con los

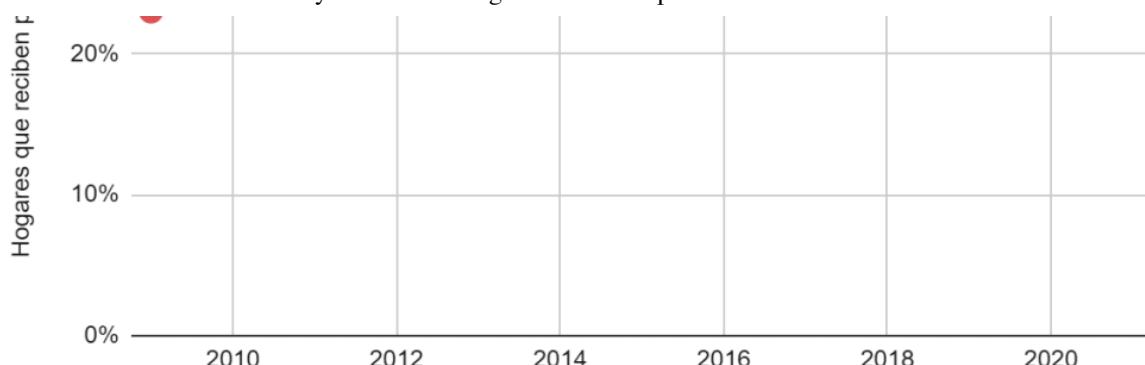
graves problemas y retrocesos en términos de transparencia de programas sociales del gobierno federal,⁴ la Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación (ENOE) del Inegi lleva desde 2009 preguntando directamente a las personas sobre la recepción de programas sociales (una vez al año, en su cuestionario ampliado). Como es obvio hasta este punto, aquí los hogares reportan directamente a quiénes sí les llegan programas sociales; es decir, no es un dato que haya podido ser inflado por gobiernos corruptos del pasado.⁵

Con base en dicha información, hoy podemos afirmar sencillamente que **sólo 3 de cada 10 hogares en el país son beneficiarios de algún programa social**. Esto está muy lejos del 50 % que la Presidencia de la República afirmó (<https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-informe-del-presidente-de-la-republica-al-pueblo-de-mexico?idiom=es>) que recibía programas sociales. De hecho, los cambios inmediatos que el gobierno de López Obrador hizo durante 2019 —como eliminar el programa Prospera, el más grande que ha existido en la historia en términos de número de beneficiarios— fueron suficientes para que dicho año fuera **el más bajo de los últimos ocho respecto a este indicador (sólo 26 % de los hogares reportaron recibir programas sociales)**. Si bien el indicador aumentó gradualmente en 2020 y 2021 —llegando a 28 y 30 %, respectivamente—, en la actualidad apenas alcanzó el nivel que se presentó durante 2015.

De ese modo, no se ha superado el máximo histórico aún, y **hoy reciben programas sociales tantos hogares como lo hicieran a mediados del sexenio anterior**. En términos absolutos, que **30 % de los hogares reciban programas sociales es bajísimo, más aún si recordamos que el 49 % de la población en México vive en situación de pobreza** (<https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>), porcentaje que se estima aumentó durante el año 2020.

Porcentaje de hogares que reportan recibir programas sociales





(<https://i0.wp.com/economia.nexos.com.mx/wp-content/uploads/2021/07/social-grafica-4.png?ssl=1>)

Fuente: Elaboración propia con datos de ENOE (2009-2021⁶)

Respecto a los beneficiarios de programas sociales, vale la pena resaltar algunos puntos preliminares con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020. Aunque había muchas estimaciones sobre el total de hogares que recibían los programas sociales con mayor presupuesto en el país, no había forma precisa y comparable de realizar el cálculo con la información pública que existía hasta antes del día de ayer, en que se publicó la edición 2020 de la encuesta mencionada.

Con base en dicha información, podemos afirmar que mientras el programa Prospera (eliminado en 2019) llegaba al 18 % de los hogares, no hay ningún programa social que para 2020 haya alcanzado su cobertura y alcance. Por su parte, la pensión de adultos mayores pasó de cubrir 11 % de los hogares en 2018 a 15 % en 2020. En alcance le siguen tanto la Beca Benito Juárez para educación básica como la dirigida a educación media superior: ambas llegan a 6 % de los hogares. El resto de programas que capta la encuesta⁷ no llegan a más del 2 % de los hogares.

Mito 4: nueve de cada diez pobres son beneficiarios de los programas sociales federales

Por último, pero no menos importante, **existe otro mito, difundido por el Ejecutivo federal, y replicado incontables veces en redes sociales, que dice que 95 de cada 100 hogares en pobreza reciben un programa social** (<https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/>)

[versión-estenográfica-informe-del-presidente-de-la-republica-al-pueblo-de-mexico?idiom=es](#)

De hecho, creyendo el gran lema “primero los pobres”, muchas personas —apologistas y críticos— creen que este sexenio es el que “más recursos ha dado a los más pobres”. Para los simpatizantes, es prueba del compromiso social del gobierno; para quienes lo critican, López Obrador no hace más que “regalar dádivas” a quienes no lo merecen, especialmente a *los pobres*. Nuevamente, nunca se aportó evidencia de tales dichos, simplemente se avanza creyendo que el hecho es cierto. Nuevamente, los datos desmienten completamente tal afirmación.

En las gráficas siguientes se puede observar la incidencia de los programas sociales entre los hogares, desagregada según su nivel de ingresos corrientes totales⁸ (en este caso visualizado por veintiles). La primera muestra de manera estática el dato para 2021; la siguiente muestra los cambios que se han presentado a partir de 2009 y hasta la actualidad.

Así pues, se puede observar claramente que ni siquiera los hogares más pobres de México (es decir, aquellos dentro del 5 % con menores ingresos) estaban cerca de la incidencia difundida por el gobierno: **para 2021, sólo 35 % del veintil más pobre recibía algún programa social. Además, sólo 32 % de la población en situación de pobreza⁹ recibía programas sociales, muy lejos del 95 % que asegura López Obrador.**

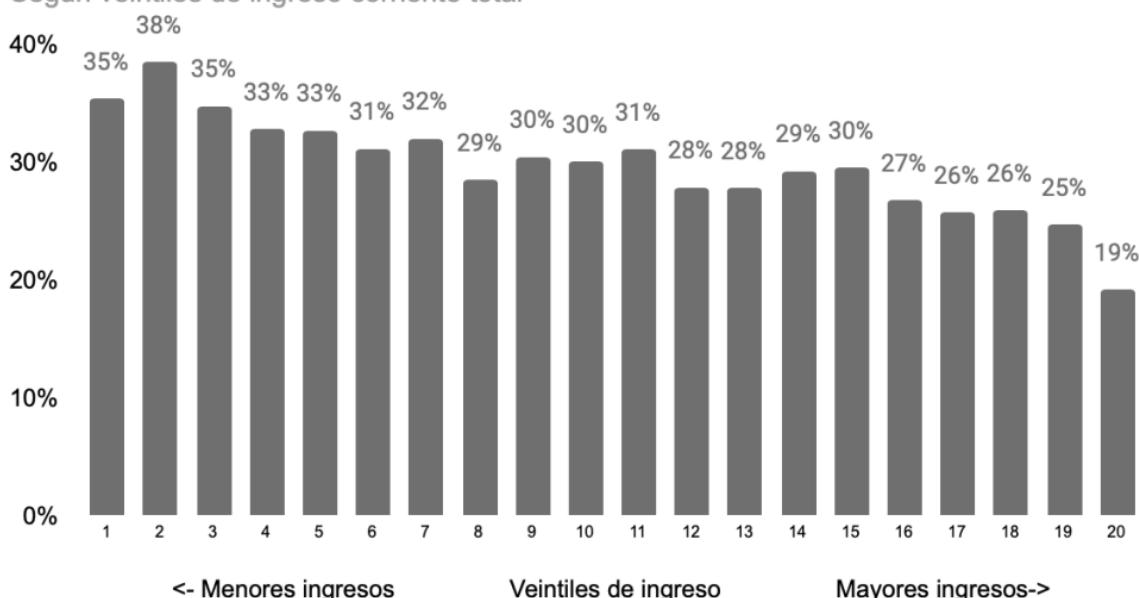
Por si lo anterior no fuera ya suficientemente grave, las características de los cambios que han sufrido los programas sociales —básicamente la eliminación del programa dirigido a personas en pobreza extrema (Prospera) y el importante fortalecimiento de programas universales (pensión de adultos mayores) y becas para educación media superior pública— han tenido como consecuencia la disminución de su progresividad. Tal disminución quiere decir que ahora los programas sociales están menos focalizados en los hogares con menos ingresos (lo que no necesariamente está mal),¹⁰ pero sí es totalmente lo opuesto al lema “primero los pobres”.

De hecho, como se puede observar en la gráfica interactiva (“Incidencia de programas sociales”), **el momento en que mayor ha sido la incidencia de programas sociales en los**

hogares con menores ingresos fue en 2016, cuando se alcanzaba a 61 % de los hogares del primer veintil, incidencia que fue disminuyendo paulatinamente y alcanzó su punto más bajo, de 35 %, durante el sexenio actual, específicamente en 2020. Bajo dicho análisis, la “política social más ambiciosa en México” (citando las frases de algunos opinólogos de la actualidad) habría sido la del año 2016, no la del sexenio actual (y esto a pesar de las críticas de los “intermediarios”, pues aquí utilizamos el dato de lo que reporta la población directamente, sin posibilidades de *maquillajes*).

Porcentaje de hogares que reciben prog. sociales, 2020

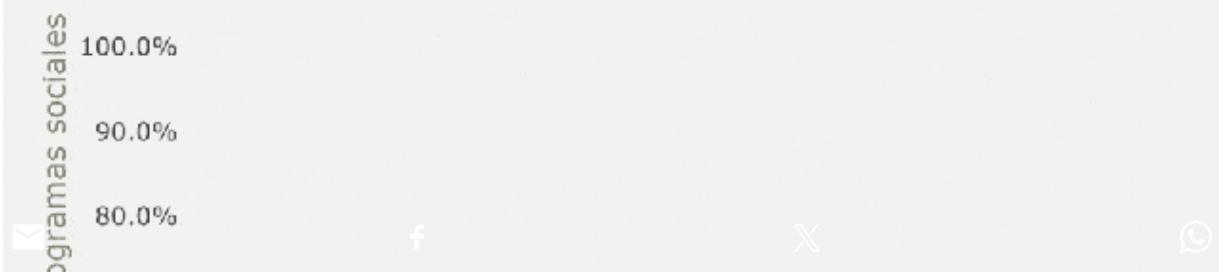
Según veintiles de ingreso corriente total

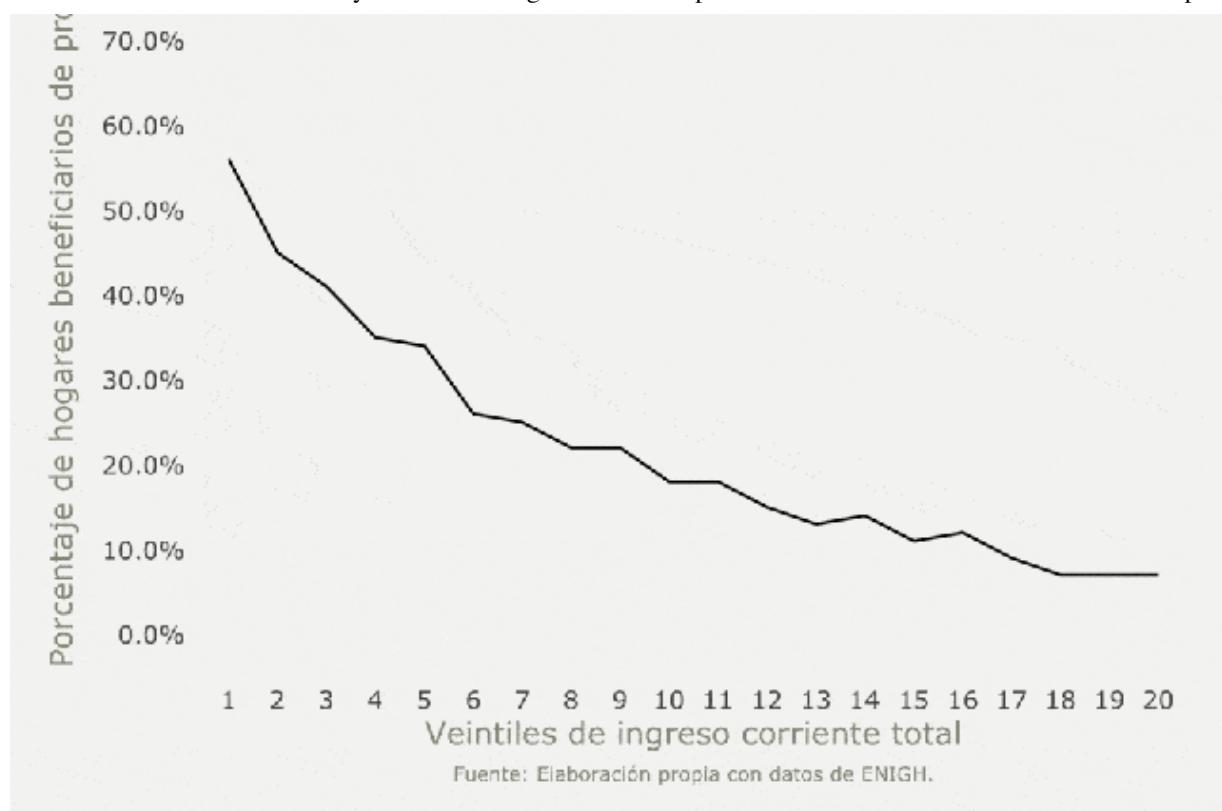


(<https://i0.wp.com/economia.nexos.com.mx/wp-content/uploads/2021/07/social-grafica-5.png?ssl=1>)

Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH (2020)

Incidencia de programas sociales (2008), según veintiles de ingreso





(<https://i0.wp.com/economia.nexos.com.mx/wp-content/uploads/2021/07/social-grafica-6.gif?ssl=1>)

Cabe destacar que esta disminución tan grave en el alcance de los programas sociales a los más pobres puede ser multifactorial. Por un lado, la focalización de los nuevos programas sociales cambió (respecto a la de Prospera, por ejemplo) y su metodología no ha quedado clara en ningún momento. Ahí se entiende claramente que los programas sociales tienen un menor logro en sus objetivos. Por otro lado, está presente el hecho de que muchas de las personas captadas en los estratos más bajos podrían haber presentado movilidad descendente durante la crisis económica, lo que entremezcla la situación de ingresos que posiblemente captó el gobierno cuando incluyó a algunos hogares como beneficiarios (aunque dicha hipótesis podría descartarse en gran medida debido al impreciso proceso de focalización ya mencionado).

En cualquier caso —y como se mencionaba anteriormente— es grave que, ante la crisis económica más grave de los últimos tiempos, en lugar de que el porcentaje de hogares con bajos ingresos que recibían programas sociales aumentara haya disminuido. De tal modo, **el gobierno actual sacó del alcance de la política social a un número muy importante de**

hogares en situación de pobreza. Se podría decir que, en este sexenio, los *pobres* van al final, no “primero”.

¿Primero los pobres?

Por donde se quiera analizar, la política social de este sexenio está lejos de ser la “más importante de toda la historia”, y más bien repite errores de gobiernos anteriores. La realidad es que los programas sociales dedican un presupuesto relativamente similar (un tanto más bajo, de hecho) que gobiernos pasados; prácticamente el mismo número de hogares que antes reporta recibir dichos programas; la focalización de los programas sociales bajó; y, dado todo lo anterior, el resultado es que menos personas de las más pobres reciben programas sociales. ¿Parece constraintuitivo frente a lo que se difunde a diario? Lo es. Personalmente me parece increíble que tantas personas crean algo que es tan claramente una falsedad.

La política social del gobierno de López Obrador no prioriza a *los pobres*. Sumado a que no hubo cambios importantes en la estrategia de distribución de beneficios frente a la crisis económica más grave de los últimos tiempos, **el resultado es un aumento desmedido en la pobreza y la desigualdad, tal vez el más alto del que se tiene registro concreto**. Pero la pandemia y la crisis económica siguen, y es urgente reconocer estos errores para implementar importantes cambios en la política social (seguro de desempleo, programas de ingreso básico quasi-universal, etc.¹¹). Aún puede mejorarse cómo este gobierno ha atendido la emergencia y, así, tratar de mitigar las graves consecuencias en los más pobres —quienes sí deberían ir primero.

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 Ejemplos en este artículo (<https://www.redalyc.org/journal/112/11260181004/html/>) de

Ordoñez y Silva, este otro (https://www.researchgate.net/publication/335149705_Cronica_de_un_fracaso_anunciado_Ha_llegado_la_hora_de_reemplazar_el_Progresa-Oportunidades-Prospera_POP) de Boltvinik *et al.*, y este libro (https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Libro_POP_20.pdf) completo, resultado de una de las muchísimas evaluaciones hechas por el Coneval.

² Recomiendo totalmente seguir los trabajos en torno de la Red Mexicana de Investigación en Política Social (Remipso) (<https://www.facebook.com/REMIPSO/>).

³ Al respecto, he escrito algunos artículos en Análisis Plural (<https://bit.ly/3AqykL3>), y otras entradas en *nexos* (acá (<https://economia.nexos.com.mx/sin-intermediarios-la-politica-social-en-la-4t/>), acá (<https://economia.nexos.com.mx/el-fin-de-la-politica-social-neoliberal/>) y acá (<https://economia.nexos.com.mx/lo-que-el-neoliberalismo-nos-dejo/>)).

⁴ Empezando por el caso grave de opacidad del mal llamado “Censo” de Bienestar. Ver acá (<https://twitter.com/GatitosVsDesig/status/1384873756368281605>) y acá (<https://twitter.com/GatitosVsDesig/status/1262762997757415425>).

⁵ La información del porcentaje de hogares que reciben programas sociales en la ENOE coincide con la información de la ENIGH 2020, que salió este miércoles 28 de julio, y se analizará más adelante.

⁶ Se utilizan los datos de la ENOE porque es una pregunta que ha sido constante durante el periodo analizado. Esto a diferencia de la ENIGH, que modifica las preguntas de acuerdo con la creación o eliminación de programas sociales.

⁷ Es decir: Jóvenes Construyendo el Futuro, Jóvenes Escribiendo el Futuro, Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (antes Estancias infantiles), Seguro de Vida para Jefas de Familia, y “otros programas sociales”.

⁸ Sin ajuste a cuentas nacionales por el momento, que toma más tiempo estimarlo.

⁹ Haciendo un estimado proxy conservado, con el promedio de los 10 primeros veintiles, suponiendo que la población en situación de pobreza era cercana a 50 % en 2018 y se estima que haya aumentado para 2020.

¹⁰ Gran parte de los análisis y las propuestas de política social dicen que, efectivamente, el camino para lograr disminuir la desigualdad, a la vez que no se estigmatice a los beneficiarios de programas sociales, es el “universalismo”. En todo caso, la política social del gobierno actual parece acercarse más a un “universalismo acotado” desde el *workfare* que a un “universalismo pleno”.

¹¹ En este artículo (<https://www.animalpolitico.com/el-ronroneo/politica-social-para-combatir-la-desigualdad-en-tiempo-de-crisis/>) se presentan algunas de las posibles medidas que se proponían para atender la crisis económica.