

# ***¿Una nueva política social?: cambios y continuidades en los programas sociales de la 4T***

MÁXIMO ERNESTO JARAMILLO MOLINA\*

**Resumen:** *Al cumplirse el primer año del sexenio de Andrés Manuel López Obrador vale la pena realizar un corte de caja para analizar con más evidencias si realmente se ha transitado a un nuevo paradigma que enmarque la política social. Con el objetivo de analizar con mayor profundidad el paradigma de la política social de la autoproclamada cuarta transformación este texto busca puntualizar las características de la política social del nuevo sexenio, así como de sus programas sociales; comparar en términos históricos su monto y desagregación; analizar quiénes son los nuevos ganadores y los nuevos perdedores respecto de programas sociales, y por último concluir de manera general con los cambios y las continuidades de política social de la 4T.*

**Palabras clave:** *política social, 4T, gasto redistributivo, desigualdad*

**Abstract:** *The end of Andrés Manuel López Obrador's first year in power is a good time to take stock of the evidence and analyze whether the country has actually moved to a new paradigm in the formulation of social policy. In order to do an*

/\* Es doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Director de Información Estadística en el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. Laboró como coordinador de Estudios de Desigualdad en Oxfam México. Ha impartido clases en El Colegio de México, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, la Universidad de Guadalajara y la Universidad Panamericana. Sus principales líneas de investigación son: legitimidad de la meritocracia y percepciones sobre pobreza, desigualdad y justicia distributiva; políticas sociales en México y América Latina, y mediciones de pobreza y desigualdad.

*in-depth analysis of the social policy paradigm of the so-called fourth transformation, this text sets out to define the characteristics of the new administration's social policy, including its social programs; to make a historical comparison of its scope and breakdown; to analyze who are the new winners and losers with these social programs. It concludes with an overview of the changes and continuities in the social policy of this fourth transformation.*

**Key words:** *social policy, fourth transformation, redistribution spending, inequality*

## 1. PROGRAMAS SOCIALES PRINCIPALES DEL GOBIERNO DE LA 4T Y SUS CARACTERÍSTICAS

De acuerdo con el inventario de programas y acciones sociales federales, durante el año 2018 existían 155 programas, mientras que para 2019 el nuevo total pasó a 150.<sup>1</sup> Tal cantidad oculta una realidad más compleja, ya que realmente muchos programas fueron reconfigurados, o simplemente renombrados y, de hecho, durante 2019 operaron 17 nuevos programas sin antecedente directo.

A pesar del panorama con una amplia diversidad de programas se puede señalar un grupo de 16 de los programas sociales actuales (incluyendo los de nueva creación y otros que tienen un antecedente directo) que acaparan tanto la narrativa oficial sobre el *nuevo paradigma de política social*, como el debate y escrutinio público, por parte de analistas, partidarios y oposición. Además, de ese subconjunto de programas, 80% del presupuesto para el ejercicio de 2020 se concentra en solo cinco de ellos.<sup>2</sup> La concentración presupuestal en pocos programas queda clara al observar la figura 8.1.

1. Coneval. "Inventario de programas y acciones sociales federales 2018", Coneval, México, 2018. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios\\_Anteriores/Inventario\\_2018.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Inventario_2018.zip)

2. SHCP. "Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal 2020", SHCP, Ciudad de México, 2019. Recuperado de <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2020/introduccion>

**TABLA 8.1 DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO 2020, SEGÚN PROGRAMA SOCIAL**

Programas sociales prioritarios	Porcentaje
Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores	43%
Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	10%
Jóvenes construyendo el futuro	9%
Beca universal para estudiantes de educación media superior	10%
Sembrando Vida	8%
Producción para el bienestar	4%
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	4%
Programa de mejoramiento urbano	1%
Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	2%
Precios de garantía a productos alimentarios básicos	3%
Jóvenes Escribiendo el Futuro	3%
Crédito ganadero a la palabra	0%
Programa de microcréditos para el bienestar	1%
Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	1%
Programa de Vivienda Social	0%
Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	0%

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP. "Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal 2020", SHCP, Ciudad de México, 2019. Recuperado de <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2020/introduccion>

Una vez que observamos la importancia que para el gobierno federal tienen estos programas sociales vale la pena mencionar algunas de sus características. El programa más importante en términos presupuestales, con más de 100 mil millones de pesos, es la "Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores", una pensión no contributiva que continúa el programa iniciado casi dos décadas atrás en la Ciudad de México durante el gobierno de López Obrador. En el plano federal existía un programa similar, pero con presupuesto menor y focalizado solo a aquellas personas sin otro tipo de pen-

sión.<sup>3</sup> Así pues, el principal cambio durante el actual sexenio fue el incremento de la transferencia de 1,160 a 2,550 pesos entregados bimestralmente, equivalente a 82% de la línea de pobreza urbana por persona,<sup>4</sup> así como la “universalización” del programa.

Por su parte, la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez aglutina en suma 23% del total del presupuesto de estos programas sociales prioritarios para el gobierno federal. Si bien el antecedente directo es el componente educativo del programa Prospera, las becas para educación básica y superior siguen estando focalizadas a hogares en pobreza extrema, mientras que la beca para educación media superior pasó a ser parcialmente universal, ya que se otorga a toda persona que estudie educación media superior en una escuela pública.

La beca para educación básica disminuyó: se transfirieron 666.67 pesos mensuales por hogar,<sup>5</sup> frente a 970 pesos promedio de Prospera en 2017. Por lo anterior, el presupuesto para educación básica ha disminuido, mientras que el de educación media superior alcanzará 30 mil millones de pesos en 2020. Además, a pesar de las críticas en las condicionalidades de Prospera, las becas mantienen obviamente el requisito de que las personas beneficiarias se encuentren estudiando, por lo que la nueva configuración de estos programas tampoco implica un avance hacia el enfoque de derechos. También es de destacar que, aunque el componente educativo del programa anterior consideraba montos de transferencia diferenciados según sexo, tal distinción se perdió en las becas Benito Juárez.

3. Sedesol. “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2014”, en *Diario Oficial de la Federación*, Sedesol, Ciudad de México, 30 de abril de 2014. Recuperado de [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas\\_Operacion/2014/top\\_adultos\\_mayores.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2014/top_adultos_mayores.pdf)
4. Coneval. “Líneas de pobreza por ingresos México 1992 (enero) a 2019 (octubre)”, Coneval, Ciudad de México, 2019. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Lineas\\_bienestar/Lineas\\_Bienestar.zip](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Lineas_bienestar/Lineas_Bienestar.zip)
5. El equivalente de distribuir 800 pesos otorgados por los 10 meses del ciclo escolar, en los 12 meses del año.

Otro de los programas emblemáticos del gobierno de López Obrador es Jóvenes construyendo el futuro. Este programa entrega 3,600 pesos mensuales, equivalente a 115% de un salario mínimo en 2019, a las y los jóvenes de entre 18 y 29 años, desocupados y que no se encuentren estudiando, a cambio de que estos se capaciten en un centro de trabajo cinco días a la semana por entre cinco y ocho horas al día. Claramente, estos requisitos implican que este es un programa social condicionado.

Además, otro beneficio del programa es el otorgamiento de seguro médico en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que si bien cubre las ramas de accidentes, enfermedades, maternidad y de riesgos de trabajo, no incluye el servicio de guarderías, aspecto que fue criticado, pues ocho de cada 10 personas de la población objetivo son mujeres dedicadas al trabajo de cuidados.<sup>6</sup> Por último, cabe destacar que solo se había ejercido 63% del monto presupuestado para el primer semestre de 2019.<sup>7</sup>

Finalmente, el programa Sembrando Vida es otro de los más exitosos dentro de la narrativa del nuevo gobierno federal, a tal punto que se ha anunciado que se expandirá internacionalmente como mecanismo de cooperación internacional con Centroamérica.<sup>8</sup> Al igual que el programa para jóvenes desocupados, este programa reproduce el llamado “*workfare*”,<sup>9</sup> es decir, los beneficiarios tienen la obligación de trabajar a cambio de la transferencia en cuestión. Consiste en otorgar un monto de 5,000 pesos mensuales por beneficiario a aquellas per-

6. CEEY. “El programa ‘Jóvenes Construyendo el Futuro’... a la luz de ‘Millennials en América Latina y el Caribe: escuchando a los jóvenes de México’”, CEEY, Ciudad de México, 2018. Recuperado de [https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/Nota-de-PP\\_Jóvenes-Construyendo-el-Futuro\\_FINAL.pdf](https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/Nota-de-PP_Jóvenes-Construyendo-el-Futuro_FINAL.pdf)

7. Flores, Zenyazen. “Sin ejercer, 63% del presupuesto para programa de Jóvenes Construyendo el Futuro”, en *El Financiero*, 9 de agosto de 2019. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/sin-ejercer-63-del-presupuesto-para-programa-de-jovenes-construyendo-el-futuro>

8. Forbes. “México dará 250 dólares a cada centroamericano con programa Sembrando Vida”, en *Forbes México*, 14 de agosto de 2019. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/mexico-dara-250-dolares-a-cada-centroamericano-con-programa-sembrando-vida/>

9. Barba, Carlos. “Inseguridad y protección social en los países desarrollados y en América Latina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol.75, núm.1, enero-marzo de 2013, pp. 29-61.

**TABLA 8.2 PRINCIPALES PROGRAMAS SOCIALES DE LA 4T Y SUS CARACTERÍSTICAS**

Principales programas sociales de la 4T	Dimensión protección social o bienestar	Tipo de beneficiarios
Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores	Bienestar económico	Personas mayores de 65 o 68 años
Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	Educación	Estudiantes en pobreza extrema
Jóvenes construyendo el futuro	Inclusión laboral	Jóvenes en desempleo
Beca universal para estudiantes de educación media superior	Educación	Estudiantes
Sembrando Vida	Fomento productivo	Productores agrícolas
Producción para el bienestar	Fomento productivo	Productores agrícolas
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	Bienestar económico	Personas con discapacidad
Programa de mejoramiento urbano	Vivienda	Barrio o comunidades
Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	Salud	Población sin seguridad social laboral
Precios de garantía a productos alimentarios básicos	Fomento productivo	Productores agrícolas
Jóvenes Escribiendo el Futuro	Educación	Estudiantes en pobreza extrema

Fuente: elaboración propia, con base en información de reglas de operación y lineamientos.

sonas dueñas o poseedoras de 2.5 hectáreas disponibles para trabajo agroforestal, y cuyos ingresos se encuentren por debajo de la línea de pobreza rural. El programa también incluye apoyos en especie para fomentar la producción.

Debe tomarse en cuenta que la posesión de las tierras agrícolas en México es un tema en el que el género permanece como una dimensión de desigualdad: aunque las mujeres producen entre 60% y 80% de los alimentos en “países en desarrollo”, no poseen más de 2% de las

Universal o focalizado	Workfare	Condicionado	¿Enfoque de derechos?
Parcialmente universal y semifocalización a pueblos indígenas	No	No	Parcialmente
Focalizado en pobreza extrema	No	Sí. Ser estudiante	No
Focalizado en desocupados y en zonas prioritarias	Sí	Sí	No
Parcialmente universal	No	Sí. Ser estudiante	Parcialmente
Focalizado territorialmente y para personas en pobreza	Sí	Sí	No
No explícitamente	Sí	Sí. Acreditar propiedad de predio o posesión legal	No
Parcialmente universal	No	No	Parcialmente
Focalizada a polígonos de atención prioritaria	No	Sí	Parcialmente
Parcialmente universal	No	No	Parcialmente
No explícitamente	Sí	Sí	No
Focalizado en pobreza extrema	No	Sí. Ser estudiante	No

tierras.<sup>10</sup> Si bien en México no existen registros sobre el porcentaje correspondiente, según la Red de Mujeres Indígenas Tejiendo Derechos por la Madre Tierra y el Territorio no hay políticas públicas trabajando en la garantía del derecho a la tierra.<sup>11</sup>

10. FAO. “La mujer y la seguridad alimentaria”, en *FAO Focus*, s.f. Recuperado de <http://www.fao.org/focus/s/women/Sustin-s.htm>

11. Antúnez Estrada, Montserrat. “Derecho a la tierra para las mujeres en México, un tema de desigualdad”, en *Cimacnoticias*, 30 de noviembre de 2017. Recuperado de <https://cimacnoticias.com.mx/noticia/derecho-a-la-tierra-para-las-mujeres-en-mexico-un-tema-de-desigualdad/>

A la luz del análisis anterior, y tomando en cuenta otras características de los principales programas sociales del gobierno de la 4T, que por cuestión de espacio solo se señalan en la tabla 8.2, es posible hacer cuatro conclusiones sobre su paradigma:

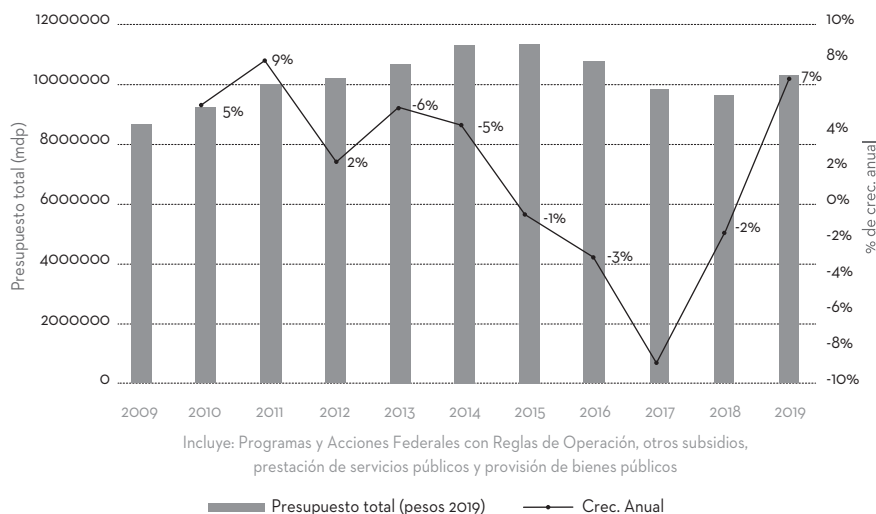
- Los programas sociales continúan siendo focalizados, en su gran mayoría, a personas en pobreza, en territorios prioritarios (bajo criterios de pobreza, ruralidad o violencia) y otros criterios específicos (estudiantes de escuelas públicas, entre otros). En todos los casos la “universalidad” mencionada en la narrativa oficial es solo parcial.
- La obligación de trabajar a cambio de redistribución, paradigma también conocido como “*workfare*”, es un componente ahora fundamental de la política social. De igual manera, tres de los 11 programas prioritarios presentados en la tabla 8.2 podrían clasificarse como programas de “fomento productivo”.
- Muchos de los programas tienen condicionalidades: ya sea la mencionada sobre el trabajo, o la de ser estudiante, desocupado o población sin seguridad social, en todos esos casos continúa la segmentación de la población objetivo y obligación del cumplimiento de ciertas exigencias.
- Se pierde el enfoque de género en casi todos los programas sociales y se incurre en algunos retrocesos al respecto, como la no distinción por sexo en becas de educación básica, y que el programa actual más importante para áreas rurales (Sembrando Vida) entregue el monto a los hombres (que son más frecuentemente los dueños de las tierras).<sup>12</sup> Se ignora en todo momento la dimensión de cuidados, como parte de la protección social integral.

A lo anterior cabe agregar lo respectivo al tema de salud: se aprobó ya la transformación del Seguro Popular en el Instituto de Salud para el

12. A diferencia de lo que sucedía con Prospera, que entregaba el monto transferido a las mujeres.



**FIGURA 8.1 GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES, SUBSIDIOS Y RELACIONADOS**



Fuente: elaboración propia con datos del Coneval, distintos años.

Bienestar (Insabi). Si bien aún no queda claro cómo operará, todo indica que heredará al menos los mismos problemas del antecesor (baja cobertura de enfermedades y medicinas),<sup>13</sup> ya que el presupuesto pasó de 73,779 millones de pesos (mdp) en 2019 a 72,538 mdp para 2020. Con recursos iguales o menores es imposible garantizar una cobertura más amplia del derecho de salud por parte del nuevo sistema. El cambio en el sistema es solo nominal.

13. Para un análisis a mayor profundidad sobre las carencias del Seguro Popular, véase Valencia Lome-lí, Enrique y Máximo Ernesto Jaramillo-Molina. "El Programa Progres-a-Oportunidades-Prospera en el régimen de bienestar dual mexicano", en Hernández Licona, Gonzalo *et al.* (coords.). *El Progres-a-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*, Coneval, Ciudad de México, 2019. Un dato que da muestra de las carencias del Seguro Popular es que cubriría solo 14% de las intervenciones y 11% de las enfermedades.

**TABLA 8.3 CAMBIO PRESUPUESTAL DE PRINCIPALES PROGRAMAS SOCIALES, 2019-2020**

Programas sociales prioritarios	2019 (mdp)	2020 (mdp)	Crecimiento anual
Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores	103,600	126,650	22%
Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	71,008	30,475	-57%
Jóvenes construyendo el futuro	41,440	25,614	-38%
Beca universal para estudiantes de educación media superior	17,902	30,475	70%
Sembrando Vida	15,540	25,131	62%
Producción para el bienestar	9,324	11,000	18%
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	8,806	11,906	35%
Programa de mejoramiento urbano	8,000	4,056	-49%
Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	6,825	6,634	-3%
Precios de garantía a productos alimentarios básicos	6,215	10,000	61%
Jóvenes Escribiendo el Futuro	4,476	7,776	74%
Crédito ganadero a la palabra	4,144	1,000	-76%
Programa de microcréditos para el bienestar	3,142	2,500	-20%
Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	2,346	2,192	-7%
Programa de Vivienda Social	1,788	1,483	-17%
Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	1,036	987	-5%
<b>Total</b>	<b>305,592.00</b>	<b>297,879.00</b>	<b>-3%</b>

Fuente: elaboración propia con base en información del Coneval. "Listado de programas y acciones federales", Coneval, Ciudad de México, 2019. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios\\_Anteriores/Listado\\_2019.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Listado_2019.zip); SHCP, "Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal 2020", SHCP, Ciudad de México, 2019. Recuperado de <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2020/introduccion>, y CIEP, "Implicaciones del paquete económico 2020", CIEP, Ciudad de México, 2019. Recuperado de <https://paqueteeconomico.ciep.mx/wp-content/uploads/2019/09/Implicaciones-Paquete-Economico-2020.pdf>

## 2. ¿REALMENTE SE INVIERTE MÁS EN LOS MÁS POBRES?

Dicho todo lo anterior, queda aún sin tratarse —y refutarse— uno de los argumentos mencionados por quienes defienden que la política social ahora tiene un paradigma diferente: “La inversión actual en política social es la más grande de la historia”. Para aportar información al respecto se puede hacer uso del Inventario de programas sociales del Coneval. Este documento agrupa la totalidad de programas y acciones sociales, subsidios y bienes públicos redistribuidos por el gobierno federal.

Al comparar la serie histórica de 2009 a 2019 es posible darse cuenta de que el monto presupuestal total invertido alcanzó un máximo de 1.12 billones de pesos<sup>14</sup> en 2014, y disminuyó constantemente durante el sexenio anterior, hasta un mínimo de 967 mil mdp en 2018. El aumento entre 2018 y 2019, con la llegada de López Obrador a la presidencia, si bien fue importante (6.6% de incremento), no fue suficiente para alcanzar el máximo de 2014, pues en total aglutina un presupuesto de 1,032 billones de pesos. En la figura 8.1 se puede observar con detalle esa evolución.

Lo anterior es un reflejo de que, a pesar de que se crearon muchos programas sociales nuevos, varios de ellos fueron el resultado de la sustitución de otros, además de que se eliminaron 18.<sup>15</sup>

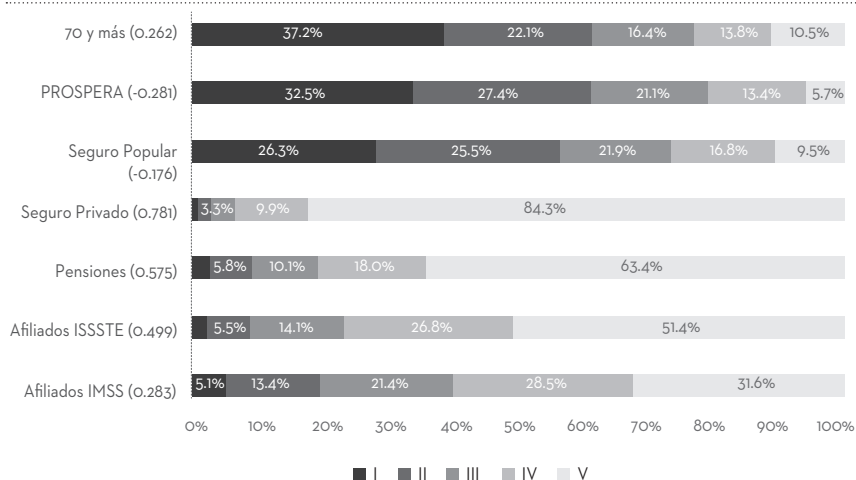
Aun cuando el Coneval no ha publicado el inventario de programas sociales para 2020 es posible rastrear los cambios en el presupuesto de los principales programas sociales con base en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>16</sup> Así pues, el dato más importante para destacar es que el monto total sumado de estos 16 programas disminuirá en 2020 en términos nominales (aun sin contar la inflación), pasando de un total de 305.6 mdp a 297.9. Así como programas como la Pensión de adultos mayores y Sembrando Vida tendrán incrementos

14. Los montos se muestran en precios constantes de 2019.

15. Badillo, Diego. “AMLO eliminó 12 programas sociales que incidían en la pobreza”, en *El Economista*, 1 de septiembre de 2019. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-elimino-12-programas-sociales-que-incidian-en-la-pobreza-20190901-0005.html>

16. SHCP. *Op. cit.*

**FIGURA 8.2 DISTRIBUCIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES POR QUINTIL DE INGRESO, 2016**



Fuente: Elaboración con base en Valencia Lomelí, Enrique y Máximo Ernesto Jaramillo Molina. "El Programa Progres-Oportunidades-Prospera en el régimen de bienestar dual mexicano", en Hernández Licona, Gonzalo et al. (coords.). *El Progres-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*, Coneval, Ciudad de México, 2019.

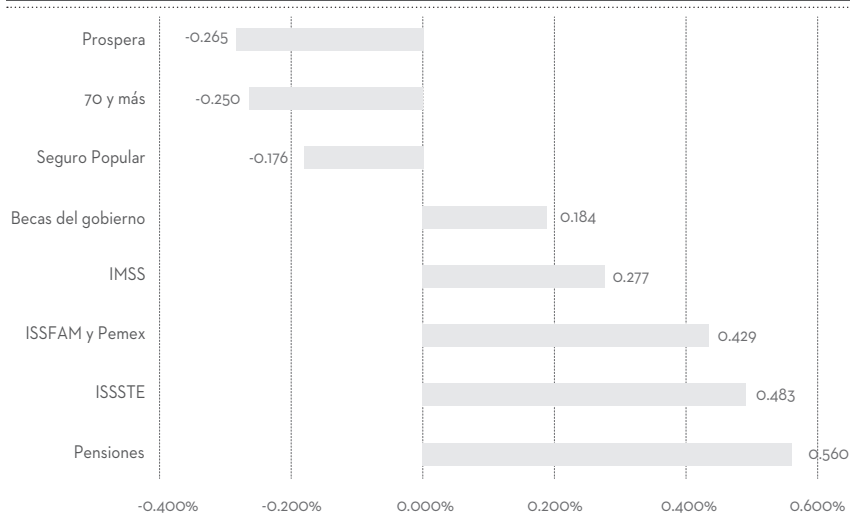
importantes, otros como Jóvenes construyendo el futuro y las Becas Benito Juárez para educación básica se verán fuertemente recortados.

### 3. ¿QUIÉNES SON LOS MÁS BENEFICIADOS Y LOS MÁS PERJUDICADOS CON LOS CAMBIOS EN LOS PROGRAMAS SOCIALES?

Con los programas sociales de gobiernos anteriores se había formado una especie de red de protección social mínima, acotada, fragmentada y que estigmatizó a sus beneficiarios,<sup>17</sup> pero al final de cuentas cubría a

17. Yachine Arroyo, Iliana y Sara María Ochoa León. "La política de superación de la pobreza en México 1997- 2014", en Cordera Campos, Rolando y Enrique Provencio Durazo (coords.), *Informe del desarrollo en México 2015* PUED-UNAM, Ciudad de México, 2016, pp. 121-148; Valencia Lomelí, Enrique, David Foust Rodríguez y Darcy Tetreault Weber. *Sistema de protección social en México a inicio del siglo XXI*, CEPAL / ASDI, Santiago de Chile, 2012, y Jaramillo-Molina, Máximo Ernesto. "Sin intermediarios: la política social en la 4T", en *Nexos*, 14 de marzo de 2019. Recuperado de <https://economia.nexos.com.mx/?p=2165>

**FIGURA 8.3 COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN DE GASTO REDISTRIBUTIVO POR PROGRAMA, 2018**

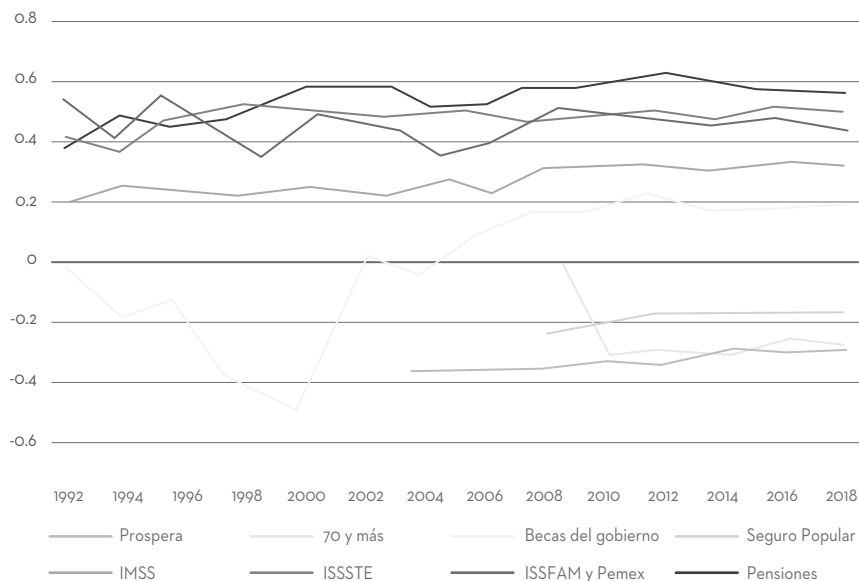


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). 2018", INEGI, Ciudad de México, 2018. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>

40% de la población sin seguridad social en México.<sup>18</sup> Mientras que los beneficios de las pensiones y los sistemas públicos de seguridad social se concentran principalmente en áreas urbanas, más de la mitad de los beneficiarios de Prospera se encontraban en áreas rurales en 2016, y un tercio de los beneficiarios de 70 y más y del Seguro Popular vivían en tales localidades. Cuando el análisis se hace por quintiles de ingreso (figura 8.2), se observa cómo el conjunto de programas minimalistas (Seguro Popular, 70 y más y Prospera) estaba orientado a la población más pobre, caso contrario a las instituciones de seguridad social y las pensiones.

18. Valencia Lomelí, Enrique y Máximo Ernesto Jaramillo-Molina. *Op. cit.*

**FIGURA 8.4 COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN DE GASTO REDISTRIBUTIVO POR PROGRAMA, 1992-2018**



Fuente: elaboración propia, con base en las encuestas nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del periodo 1992-2018. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/datos/?ps=Programas>

De hecho, al calcular el coeficiente de concentración<sup>19</sup> para ocho programas o rubros de gasto redistributivo (figura 8.3), resulta que solo el paquete de programas mencionados realmente redistribuye positivamente, mientras que el resto de los programas termina haciendo una redistribución regresiva. En la figura 8.4 es posible observar cómo el poder redistributivo de Prospera y el Seguro Popular disminuyó con el tiempo, aunque levemente, mientras que las becas que otorgaba el

19. El coeficiente de concentración parte de la misma lógica del coeficiente de Gini, con la diferencia de que ordena los hogares según alguna variable diferente de la que mide la concentración. Por ejemplo, el coeficiente de concentración de  $-0.265$  para Prospera indica que está redistribuyendo más dinero a los hogares más pobres frente a los más ricos (por eso es negativo), en una magnitud mayor que el Seguro Popular, cuyo dato es  $-0.176$ .

gobierno pasaron de ser progresivas a regresivas, y servicios como el IMSS y el Instituto Nacional de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 2018 se concentran más en los hogares más ricos, comparado con 1992.

El análisis anterior es suficiente para ser crítico ante el paradigma de la política social anterior al gobierno de López Obrador. De eso no hay duda. Pero también es muestra de que, aunque insuficientes, programas sociales como Prospera y 70 y más cumplían un papel redistributivo de vital importancia para muchos hogares: cada uno representaba 21% del total de ingresos de los beneficiarios pertenecientes al 10% más pobre (decil I). Si bien no eran suficientes, eran importantes.

Aún no es posible realizar un análisis como el anterior con datos de 2019, ya que será hasta 2021 cuando se publiquen los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020. En todo caso, se pueden hacer algunos análisis con base en la información de años pasados y algunos supuestos sobre el actual.

Los cambios en la política social en términos de ganadores y perdedores durante el gobierno de López Obrador son buenas y malas noticias para los beneficiarios de programas sociales como los mencionados antes. Por su parte, el hecho de que el monto transferido por la ahora llamada Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores haya aumentado 220% es una gran noticia para este sector de la población. A pesar de lo anterior, el cambio en la población objetivo del programa, pasando de la focalización a personas sin pensión, a universal para personas mayores a 68 años, implica por construcción que el programa ahora tendrá un coeficiente de concentración mayor y, por lo tanto, menor poder redistributivo en términos de desigualdad. Aun así, por sí mismo es una buena noticia para muchos hogares en los cuales esta transferencia de casi un salario mínimo hará la diferencia entre estar o no por debajo de la línea de pobreza. Además, con seguridad el programa ampliará aún más su padrón de beneficiarios en áreas urbanas, y no tanto en rurales.

La reconfiguración en términos del monto redistribuido por becas también es interesante de analizar. Antes, con Prospera, el mayor componente del presupuesto estaba netamente orientado a áreas rurales, con base en las becas de educación básica. En 2020 la beca de educación básica se reducirá a más de la mitad de su presupuesto en 2019, mientras que aumentarán en 70% y 74% los programas dirigidos a media superior y educación superior, respectivamente. Lo anterior es grave en términos de progresividad de la redistribución: 83% de los estudiantes de educación media superior y 90% de nivel superior se encuentran en áreas urbanas. Además, el 50% más pobre del país sólo cuenta con 34% del total de estudiantes de educación media superior y 20% de superior. De esta manera, la reorientación del presupuesto a niveles educativos más altos impactará menos en los más pobres.

Por último, el otro programa que presenta aumentos importantes es Sembrando Vida, y sería el que aportaría nuevos beneficios para las áreas rurales en el país. Ya se mencionó que este programa se dirigirá en su mayoría a hombres, quienes acumulan de manera desproporcionada la posesión de las tierras agrícolas en México.<sup>20</sup>

En suma, parece que la reconfiguración en los programas sociales durante 2019 y 2020 beneficiará más a hogares que no necesariamente se encuentran en el fondo de la estratificación social: hogares urbanos, no en pobreza extrema, personas estudiando media superior y superior, y adultos mayores que ya recibían alguna pensión. Esto sería indudablemente una buena noticia si no se estuviera haciendo a costa de disminuir transferencias que llegan a mujeres, rurales o en pobreza extrema. A la luz de ambos procesos las conclusiones unívocas son difíciles.

20. No se han logrado abrir los archivos con los datos proporcionados por el área de transparencia y padrones de la Secretaría de Bienestar, por lo que aún no ha sido posible realizar un análisis partiendo de los datos del padrón.



#### 4. CONCLUSIONES: RIESGOS DE LOS CAMBIOS EN LOS PROGRAMAS SOCIALES

A pesar de que tanto críticos como apologistas se han creído la narrativa de que “el gobierno de López Obrador redistribuye hoy más dinero a los hogares más pobres” frente a lo que hacían sus antecesores, realmente esto no es cierto. Como ya se probó, el monto de los programas sociales en suma es aún menor que el del año 2014, cuando se alcanzó el máximo de presupuesto utilizado en programas y acciones sociales redistributivas.

De igual manera, es cuestionable la creencia de que los programas del nuevo gobierno representan un cambio paradigmático para la política social: se mantienen las características de focalización y condicionalidad de programas sociales de años anteriores. Además, es importante el impulso al *workfare*, es decir, al obligar a los beneficiarios de programas sociales a trabajar a cambio de la transferencia. Es importante distinguir la diferencia entre un programa de fomento productivo y un programa dirigido a disminuir la pobreza o atacar la desigualdad.

De hecho, mantener condicionalidades u obligar a beneficiarios a trabajar para recibir montos transferidos son características que alejan a los programas sociales del enfoque de derechos, y reproduce el imaginario de “pobres/beneficiarios merecedores y no merecedores”.

Sumado a las problemáticas anteriores, sí hay algunos cambios que son importantes al comparar los nuevos programas sociales respecto de los anteriores: por un lado, el incremento del número de programas que no cuentan con reglas de operación<sup>21</sup> y que no hacen público su padrón de beneficiarios o es imposible analizarlo,<sup>22</sup> y, por otro, aún no son públicos los datos del problemático Censo del Bienestar, con el

21. De los 11 programas incluidos en la tabla 8.2 solo dos cuentan con reglas de operación, seis solo tienen lineamientos, y para tres no se pudo encontrar ninguno de dichos documentos.

22. El programa Jóvenes construyendo el futuro publicó en algún momento su padrón de beneficiarios en formato de una gran tabla en formato pdf, lo que dificultaba el análisis para muchos usuarios.

que supuestamente se levantaron los datos respecto de los potenciales beneficiarios de los programas sociales, mediante los “servidores de la nación”, quienes se sospecha provienen directamente de las redes de operación electoral del partido Movimiento de Regeneración Nacional.<sup>23</sup> Otra restricción para el éxito de la política social es que se ha asegurado que no se incrementarán los impuestos, por lo que parece difícil lograr la cobertura universal de los programas sociales.

En conclusión, parece claro que las continuidades y la inercia institucional y programática de la política social en México son más fuertes que los cambios dentro del gobierno de la 4T, por lo que no hay forma de sostener el argumento de que actualmente se vive una transformación paradigmática, al menos en cuanto a la política social. Así, queda en el aire la duda: ¿realmente se está atendiendo “primero a los pobres”?

23. Hernández, Rafael. “Servidores de la Nación: la maquinaria electoral”, en *Nexos*, 1 de septiembre de 2019. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=44276> y Jaramillo-Molina, Máximo Ernesto. *Op cit.*