



Sin Prospera, menos dinero a los más pobres

por **Máximo Ernesto Jaramillo-Molina**

Una de las acciones gubernamentales recientes que más ha afectado a los hogares más pobres y con menos ingresos es la cancelación del programa Prospera. Este programa había sido blanco de distintas críticas respecto a su diseño, implementación e impacto, que dejaban claro que debía modificarse y mejorarse.

Definitivamente, era una irresponsabilidad dejar que permaneciera sin ningún cambio. Pero ninguna crítica o análisis recomendaba su eliminación, como sucedió en el año 2019. A continuación desarrollo más sobre el programa, su cancelación y los resultados del programa que lo sustituyó: Becas para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica.

El programa inició hace veinticinco años, en 1997, durante el sexenio de Ernesto Zedillo, con el nombre de Progresá (luego cambió a Oportunidades durante el sexenio de Fox, y a Prospera en el periodo de Peña Nieto).¹ Tenía como objetivo eliminar

la reproducción intergeneracional de la pobreza, mediante el aumento del capital humano en las infancias y juventudes de los hogares en situación de pobreza extrema. Constaba de tres componentes: educación, salud y alimentación. Para lograrlo, otorgaba una transferencia monetaria cuyo valor cambiaba de acuerdo al número de hijas e hijos del hogar, su sexo, el grado escolar al que asistían, entre otros. Era un programa *condicionado*, pues los hogares se veían obligados a cumplir con requisitos como llevar a sus hijos a la escuela y a chequeos periódicos en el centro de salud.

El programa fue evolucionando con los años, y se convirtió en un componente importante del ingreso de los hogares más pobres, representando más de la mitad del total de ingreso del decil 1^o (con una transferencia anual promedio por hogar de 11,640 pesos en 2017), alcanzando al 52% de dichos hogares (según el auto-reporte que hacen al Inegi cuando levanta la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH). Según distintas investigaciones, logró aumentar el total de años de educación, mejorar la salud y la nutrición de sus beneficiarios.

Sin embargo, no todo era miel sobre hojuelas. Otras investigaciones mostraron que, a pesar de estar aumentando el “capital humano” de las nuevas generaciones de los *Hogares Prospera*, no se notaba una significativa movilidad social ascendente.³ Este resultado se debe a causas múltiples, pero en particular vale la pena mencionar un gran error del programa: suponer que tales hogares son pobres por falta de capital

Progresá-Oportunidades-Prospera. A 20 años de su creación, Gonzalo Hernández Licona, Thania Paola de la Garza Navarrete, Janet Zamudio Chávez, Iliana Yaschine Arroyo (coords.), Ciudad de México, Coneval, 2019.

² Máximo Ernesto Jaramillo-Molina, “Acostumbrados a vivir del Estado: mitos en la construcción social del (in)merecimiento de programas sociales”, *Nexos*, 25 de junio de 2019.

³ Aquí el libro de Yaschine, *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*, es una lectura obligada al respecto.

¹ Pueden encontrarse más detalles sobre la evolución del programa en el artículo “Progresá-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia” de Iliana Yaschine, publicado en *El*

humano (educación o salud) e ignorar causas estructurales como los bajos salarios, bajos rendimientos de la educación en contextos altamente precarizados y baja calidad de los servicios públicos de salud y educación.

Además, las condicionalidades generaban una carga de trabajo mayor a las madres beneficiarias (principales receptoras directas de la transferencia monetaria) y, particularmente, un estigma social respecto al resto de la población, que los veía como “flojos o mantenidos”, y no como ciudadanos derechohabientes.⁴

Ante tal situación, las críticas más constructivas señalaban que el programa podría transformarse radicalmente: eliminar condicionalidades en educación y salud, y comenzar a convertirse de forma progresiva en un ingreso básico universal que fuera cubriendo distintos tipos de poblaciones gradualmente. Además, era urgente que el monto transferido aumentara de forma importante, pues su poder adquisitivo había disminuido con los años considerablemente.⁵ Lo anterior implicaba un aumento presupuestal que, en primera instancia, iría dirigido a los hogares más pobres.

Desgraciadamente, los cambios al programa se realizaron totalmente en un sentido contrario al propuesto por las distintas investigaciones. En 2019, el programa Prospera como tal fue cancelado y, administrativamente, lo sustituyó el programa “Becas para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica” (que abreviaré como BBBJ). Hay cinco aspectos importantes a destacar sobre dicho cambio:⁶

1. Se convirtió en un simple programa de becas, por lo que se eliminaron los componentes de salud y alimentación.
2. Mantenían condicionalidades: sigue el control sobre la conducta de los hogares beneficiarios pues los hogares tienen la obligación de llevar a sus hijos a la escuela.
3. Deja fuera a 15% de la población beneficiaria de Prospera, hogares que no tenían hijos en edad escolar, pero eran beneficiarios solo por el hecho de ser clasificados como *hogares en pobreza extrema*.
4. La focalización continúa, pero es menos transparente el método de identificación, pues ahora se habla de “localidades prioritarias” y hogares con ingresos menores.
5. Disminuye la transferencia promedio, pues el programa comenzó en 2019 otorgando una transferencia de 800 pesos por diez *meses escolares* a hogares beneficiarios (no los doce meses del año, como hacía Prospera), sin importar el número de hijos inscritos en escuelas y sin distinguir el grado o sexo de estos. La transferencia anual promedio de Prospera en 2017 (trasladada a pesos de noviembre de 2022) sería de 15,310 pesos por hogar. Actualmente, las BBBJ otorgan solo 8,400 pesos anuales por hogar beneficiario, es decir, 45% menos que Prospera.

Estos cambios normativos y de diseño fueron acompañados por una disminución presupuestal del programa de 66%⁷ y se reflejaron en una reducción en la cobertura de los hogares más pobres (decil 1) del 52% (en 2018) a solo el 20% de los hogares (en 2020).

Nexos, 14 de marzo de 2019.

7 Tomando en cuenta que para el año 2017 el presupuesto fue de 102,870 millones de pesos (en precios de noviembre de 2022) y el presupuesto en 2022 para las BBBJ fue de 34,745 millones de pesos.

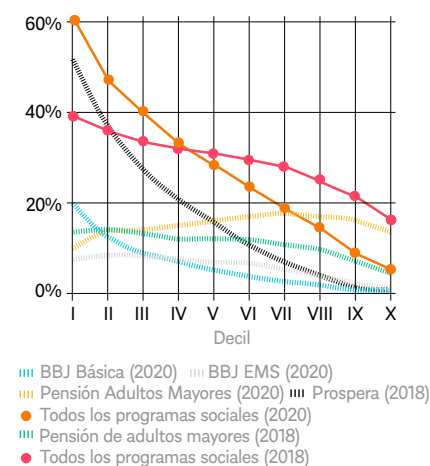
La “austeridad republicana” se nota en el programa más importante dirigido a los hogares más pobres en México.

De hecho, no ha aumentado el presupuesto total para programas sociales al ser comparado con el PIB.⁸ En general, desde hace varios años ha estado estancado el presupuesto de los programas sociales prioritarios más importantes, con excepción de uno en especial: la pensión de adultos mayores (PAM), que llegará a 335 mil millones de pesos durante 2023. Sin duda, el aumento exponencial del presupuesto en la PAM es importante y merece celebración. El problema es el balance total.

Desgraciadamente, los cambios en la política social de transferencias monetarias —las modificaciones en Prospera y el menor presupuesto a los programas focalizados a los hogares más pobres, el aumento importante del presupuesto a la PAM y no incrementar el presupuesto total en programas sociales (ni los impuestos)— han tenido una consecuencia obvia: ahora los hogares más pobres reciben menos ingresos provenientes de transferencias monetarias de programas sociales, mientras que los hogares con mayores ingresos reciben más que antes.

Cobertura de programas sociales

Por decil de ingreso por persona y año



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2018 y 2020.

8 Véase el artículo propio “‘Primero los menos pobres’: Política social, desigualdad y pobreza durante el sexenio de López Obrador”, *Análisis Plural*, núm. 1, 2022.

4 Sobre dicha estigmatización se puede leer más en mi tesis *Yo (no) merezco abundancia: Percepciones y legitimidad de política social, pobreza y desigualdad en la Ciudad de México*.

5 Al respecto, más información en “El Programa Progres-Oportunidades-Prospera en el régimen de bienestar dual mexicano” por su servidor y Enrique Valencia Lomelí dentro del libro *El Progres-Oportunidades-Prospera. A 20 años de su creación, op. cit.*

6 Estos aspectos los retomo en el artículo “Sin intermediarios: La política social en la 4T”,

Los datos de la ENIGH muestran que ocho de cada diez pesos del aumento de ingresos percibidos por programas sociales entre 2018 y 2020 fueron a parar a los bolsillos del 50% de los hogares con mayores ingresos. Por su parte, el decil 1, es decir, el 10% de los hogares con menos ingresos, en 2020 dejó de percibir el 32% de los ingresos por programas sociales que recibía en 2018.

No entraré en mayores detalles respecto a este terrible e inhumano golpe al bolsillo de los hogares más pobres, justo durante una de las crisis económicas más graves que ha enfrentado el país. Pero sí vale la pena mencionar que son equívocos los contraargumentos a estas críticas que se hacen por la eliminación de Prospera (y la

pérdida de progresividad de la política social de transferencias monetarias), tales como “la política económica es la nueva política social” o “es que antes había corrupción y ahora no”. Son argumentos falaces pues no toman en cuenta que las transferencias monetarias que garantizan un mínimo de bienestar para los hogares más pobres son un derecho reconocido internacionalmente como parte de las recomendaciones sobre sistemas de protección social universales e integrales. Por otro lado, ignoran que todas las cifras aquí citadas provienen de información que los hogares mismos reportan al Inegi y no de información administrativa sobre recepción de programas sociales.

En conclusión, es claro el perjuicio que ha tenido sobre los hogares

más pobres del país el haber eliminado el programa Prospera sin promover un sustituto que al menos lograra cubrir a los mismos hogares que eran beneficiarios del programa, así como también transferirles como mínimo la cantidad que recibían en años anteriores. Cada vez está más cerca el fin de este sexenio, pero nunca es tarde para aceptar errores y buscar soluciones para el daño causado a los más pobres del país. Esto, si en realidad les importan “primero los pobres”. —

MÁXIMO ERNESTO JARAMILLO-MOLINA es economista por la Universidad de Guadalajara, doctor en ciencia social por El Colegio de México y cofundador del Instituto de Estudios sobre Desigualdad (Indesig) y del proyecto Gatitos Contra la Desigualdad.

La dignidad bajo ataque

por **Carla Erika Ureña**

El 10 de diciembre de 1948 se firmó en París, Francia, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, con el fin de establecer un sistema en el “que la libertad, la justicia y la paz en el mundo” tuvieran “por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”. En el documento se garantiza el disfrute de la libertad de palabra, de autodeterminación y de creencias, gracias al establecimiento de la dignidad humana como el máximo valor relativo de algo que es bueno en sí mismo, y la convergencia de tres principios fundamentales en ella: la autonomía de la persona, el principio de beneficencia (que encierra el derecho del acceso a un trabajo digno remunerado, la salud, educación y expresión de las ideas para la convivencia armónica y el sano desarrollo social, entre otros) y el principio de privacidad en el individuo.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos ha sido base para más de setenta tratados sobre derechos humanos a nivel mundial, entre ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos. México se adhirió formalmente a esta convención en 1981, lo que a la postre dio origen a la reforma constitucional publicada el 10 de junio del año 2011, durante la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, que incorporó a la Constitución mexicana en sus primeros 28 artículos todos los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales como derechos constitucionales, y sentó el mandato de crear una nueva cultura para la promoción, defensa y protección de los derechos humanos. Culminaba así una larga historia de luchas ciudadanas por el respeto y la garantía de los derechos políticos y las libertades individuales y colectivas, que en su momento dieron origen a la creación de organismos autónomos como la CNDH en 1990, el IFE en 1996 o el IFAI en 2002. México entró al siglo XXI caminando por la ruta progresiva de la protección del derecho a ser único, distinto e igual ante la ley de cada