

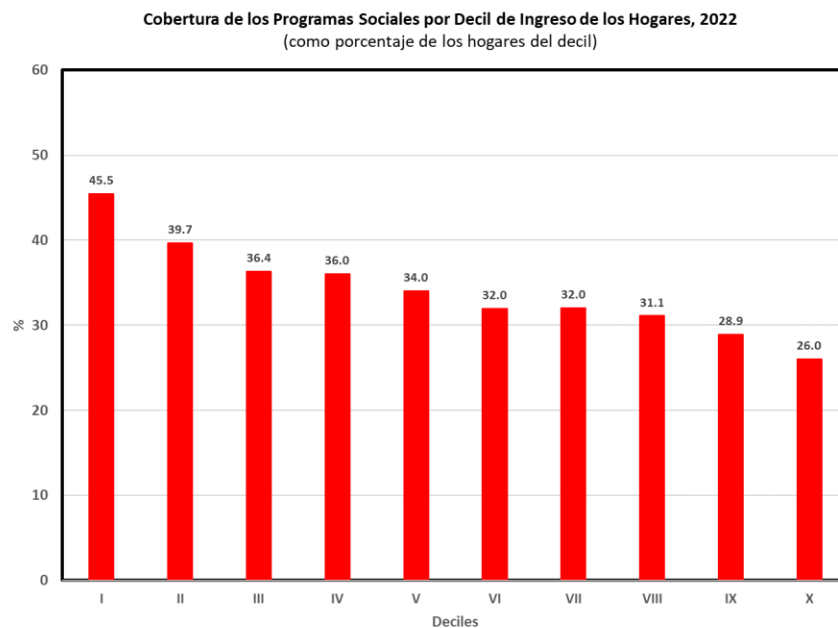
¿Son realmente “regresivos” los programas sociales en México?

Gerardo Esquivel

Se ha puesto de moda afirmar que los programas sociales de la actual administración son regresivos. Esto lo ha dicho el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado [aquí](#), el investigador de la Universidad de Guadalajara, Máximo Jaramillo, [acá](#), el columnista Jorge A. Castañeda [por aquí](#) y el analista Carlos Ramírez [por acá](#), entre muchos otros. Es un término que en los últimos días se ha repetido sin cesar en la prensa, la radio y las redes sociales. Sin embargo, ¿es eso cierto?

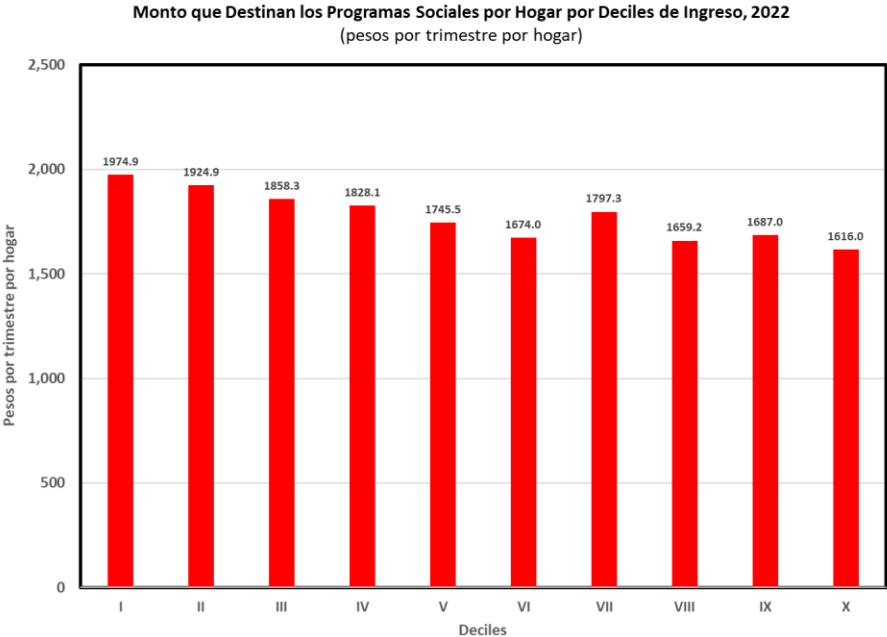
Para empezar, quizás sería bueno decir que entendemos por “regresivo” en el contexto de las transferencias de los programas sociales gubernamentales. En general, y de manera un tanto coloquial, podríamos decir que los programas serían regresivos si beneficiaran más a los ricos que a los pobres. Partamos pues de esta definición (no del todo correcta, como veremos más adelante) que resulta bastante intuitiva y en la que casi todos podríamos estar de acuerdo en una primera instancia, para analizar si es cierto que los programas sociales en México son regresivos.

Para ello, ordenaremos en forma ascendente a todos los hogares mexicanos de acuerdo con su ingreso per cápita y los dividiremos en 10 grupos de igual tamaño. Cada uno de estos grupos se define como decil, siendo el primer decil el que aglutina al 10% de los hogares más pobres (o de menores ingresos per cápita) y el décimo decil al que se refiere a los hogares más ricos. Veamos ahora un primer indicador: el de la cobertura de los programas sociales por nivel del ingreso. Esto se muestra en la siguiente gráfica:



La gráfica muestra que la cobertura declina en forma paulatina con el nivel del ingreso. Así, mientras que el 45.5% de los hogares del primer decil tiene acceso a algún programa social, solo el 26% de los hogares más ricos también lo tiene. Esto sugiere que la cobertura de los programas sociales no es regresiva sino al contrario, es progresiva, se atiende más a los hogares más pobres.

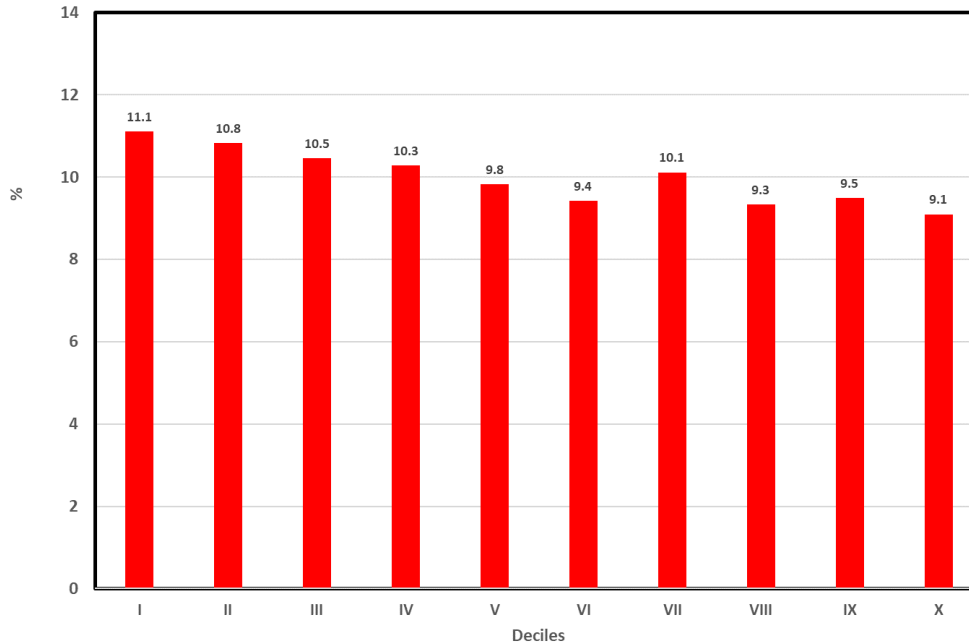
Ahora bien, ¿qué hay del monto de dinero que reciben los distintos deciles de hogares por los programas sociales? La siguiente gráfica muestra el monto de dinero trimestral por hogar que se recibe en los distintos deciles de hogares mexicanos:



La gráfica muestra, en general, una cierta tendencia descendente que solo se ve interrumpida por dos pequeños aumentos en los deciles VII y IX. Sin embargo, la gráfica muestra con claridad que los apoyos económicos por hogar son mayores en los deciles bajos de la distribución que en los deciles altos. De hecho, el monto por hogar que reciben los miembros del primer decil es 22% más alto que el de los hogares del décimo decil. Aquí tampoco se observa que los programas sociales tengan un carácter regresivo.

Otra forma de ver lo anterior es mediante una gráfica que muestre cómo se distribuye el total de los recursos de los programas sociales entre los distintos deciles de hogares. Esto se muestra en la siguiente gráfica:

Distribución de los Recursos de los Programas Sociales por Deciles de Ingreso, 2022
(porcentaje del total)

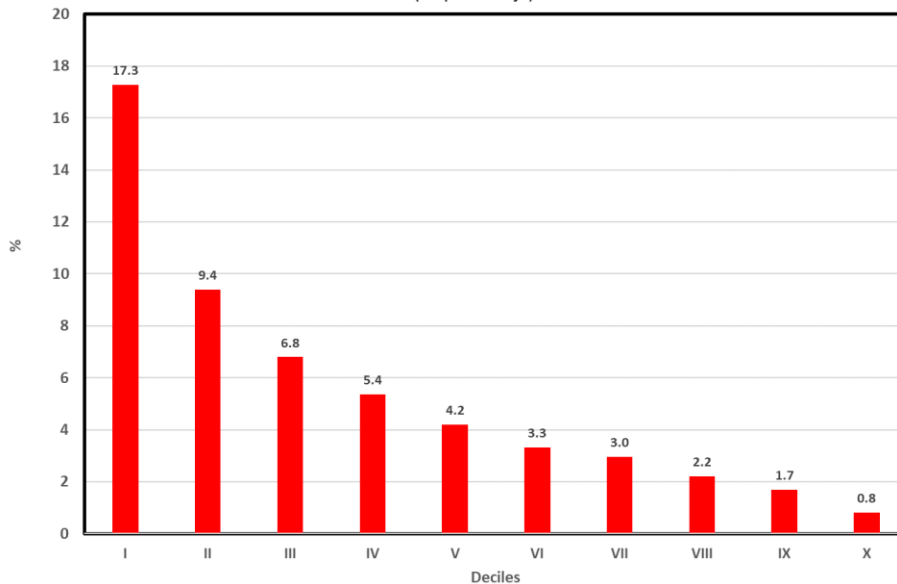


Noten que esta gráfica es prácticamente idéntica a la anterior, ya que en realidad es la misma información solo que presentada de una forma que podría resultar más intuitiva y fácil de comprender. Esta gráfica muestra que el 52.5% de todos los recursos de los programas sociales se destinan a los hogares en la parte inferior de la distribución (esta es la suma de lo que corresponde a los cinco primeros deciles de hogares, es decir, al 50% de menores ingresos), mientras que el 47.5% se concentra en la parte superior. Esto nos puede parecer poco progresivo, es decir, poco favorable para los hogares pobres, pero es evidente que no podríamos afirmar que esta distribución de los recursos es regresiva. Es, de hecho, progresiva.

De lo dicho hasta aquí es más que evidente que los programas sociales en México no son regresivos, sino progresivos, tanto en su cobertura como en el destino de los recursos económicos. Quizá pueda considerarse que los programas deberían ser aún más progresivos de lo que ya son, pero eso no justifica que se diga que son regresivos.

Ahora bien, veamos una arista diferente de este asunto: ¿cómo influyen los apoyos económicos de los programas sociales en los distintos deciles de hogares? Es decir, ¿qué impacto tienen en el nivel de ingreso promedio de los diferentes deciles de hogares? Esta pregunta es clave para entender realmente el concepto de progresividad o regresividad de una transferencia. La siguiente gráfica muestra en qué porcentaje crece el ingreso promedio de los hogares de los distintos deciles como resultado de las transferencias de los programas sociales.

Crecimiento del Ingreso Promedio de los Hogares por las Transferencias de Programas Sociales por Decil de Ingreso, 2022
(en porcentaje)



La gráfica muestra con toda claridad cómo el impacto de las transferencias sobre el ingreso promedio de los hogares varía enormemente entre los distintos deciles de la distribución del ingreso. Esto ocurre a pesar de que los montos que se otorgan por hogar no sean tan distintos entre sí, tal y como lo vimos en alguna de las gráficas previas. Así, el impacto de las transferencias en el ingreso promedio de los hogares más pobres es de 17.3%, mientras que el impacto en los hogares del decil más rico es de menos de 1%. Esto demuestra que existe un impacto distributivo no menor de las transferencias sociales, a pesar de que estas parezcan ser poco progresivas. Al tener este impacto tan diferenciado, esto implica que los programas sociales sí tienen un efecto igualador en la distribución del ingreso y, por ende, son más progresivas de lo que uno tendería a pensar solo viendo la pura distribución de los recursos entre los diferentes deciles de hogares.

Llegamos entonces a un punto clave de la discusión: ¿una transferencia uniforme a lo largo de la distribución del ingreso sería o no progresiva? Este podría ser, por ejemplo, el caso de una pensión universal o de un ingreso básico universal. En un caso hipotético como este, si todos y cada uno de los agentes económicos reciben el mismo monto de una transferencia, ¿esto es progresivo, neutral o regresivo?

La respuesta correcta es que todo depende de cómo es la distribución original, es decir, la distribución antes de las transferencias. Si la distribución original es perfectamente equitativa, una transferencia uniforme no afecta a la distribución y es, por lo tanto, neutral. Sin embargo, si la distribución original tiene un cierto grado de desigualdad, una transferencia uniforme resultará igualadora (es decir, reducirá la desigualdad) y, por lo tanto, deberá ser considerada como progresiva. Más adelante, en forma de anexo, se muestra un ejercicio simple que ilustra esta situación.

Así, finalmente hemos llegado al meollo del asunto: ¿cómo definimos formalmente si una intervención en forma de un impuesto o una transferencia es progresiva o regresiva? La clave es saber qué efectos tiene esta intervención en la distribución del ingreso. En términos simples, si la hace más igualitaria, entonces es progresiva; si aumenta la desigualdad, entonces es regresiva.

Este resultado, que es bien conocido en la literatura económica, se lo debemos al economista Nanak Kakwani, quien hace ya casi medio siglo mostró cómo debíamos analizar si un impuesto o una transferencia eran progresivos o regresivos. De hecho, gracias a su trabajo los economistas contamos con el Índice Kakwani, que estima la progresividad o regresividad de una intervención de política pública. En términos generales, y sin entrar en ningún tipo de discusión técnica, la condición general es que, si la distribución posterior a la intervención está menos concentrada que la distribución original, entonces la intervención debe ser considerada como progresiva. Por ello, una transferencia uniforme, (o incluso una ligeramente más concentrada en favor de los más ricos) es en general progresiva.¹ Esta explicación, que es un poco más técnica, es la que justifica utilizar transferencias uniformes, como un ingreso básico universal, con propósitos redistributivos. Dado que en la distribución original ya hay desigualdad, una transferencia uniforme ayuda a reducirla.

Resumiendo, los programas sociales gubernamentales en México no son regresivos ni siquiera en su interpretación más simple, ya que tanto en la cobertura como en el monto de los recursos asignados se les da prioridad a los hogares más pobres. Es cierto que la distribución de los recursos podría ser más progresiva (y de hecho antes lo era), sin embargo, esto no implica que los programas ahora hayan dejado de ser progresivos. El cambio responde en parte a un cambio conceptual sobre el diseño de los programas sociales, los cuales han pasado de ser focalizados a ser en algunos casos universales. Sin embargo, lo que es quizá más importante, es entender que incluso una distribución de recursos completamente uniforme a lo largo de la toda la distribución del ingreso es progresiva, ya que una política de este tipo también tiende a reducir la desigualdad inicial.

¹Kakwani (1977) desarrolló una medida de progresividad conocida como el Índice de Kakwani. Esta medida es simplemente la diferencia entre el Coeficiente de Gini de la intervención (impuesto o transferencia) y el Coeficiente de Gini de la distribución previo a la intervención. Véase Kakwani, Nanak C. (March 1977). "[Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison](#)". The Economic Journal. 87 (345): 71–80. doi:10.2307/2231833. Para un análisis más reciente de este tema véase Enami, Larroulet y Lustig (2022), "[How Accurate is the Kakwani Index in Predicting Whether a Tax or a Transfer is Equalizing? An Empirical Analysis](#)", Society for the Study of Economic Inequality, Working Paper Series, ECINEQ 2022 601.

Anexo: Impacto distributivo de una transferencia uniforme

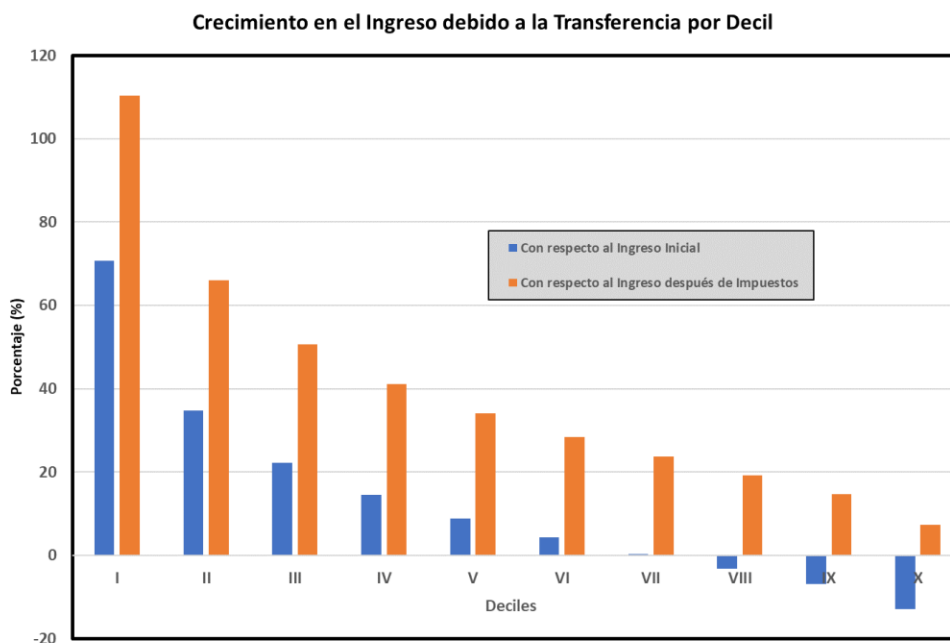
Veamos un ejemplo numérico del impacto distributivo de una transferencia uniforme. Supongamos una economía en la que sólo hay 10 hogares. Cada hogar es, por tanto, un decil. Supongamos que el ingreso de los hogares es tal y como se muestra en la columna “Ingreso Inicial” del cuadro que acompaña este anexo. Note que los valores de los ingresos de cada hogar coinciden con los observados en los ingresos promedio trimestral de los hogares por decil de la ENIGH-2022.

Ejemplo Numérico

Decil	Ingreso Inicial	Impuesto Proporcional (Tasa 18.84%)	Ingreso después de impuestos	Transferencia	Ingreso después de impuestos y transferencia
I	13,411.00	2,526.63	10,884.37	12,000.00	22,884.37
II	22,421.00	4,224.12	18,196.88	12,000.00	30,196.88
III	29,201.00	5,501.47	23,699.53	12,000.00	35,699.53
IV	35,947.00	6,772.41	29,174.59	12,000.00	41,174.59
V	43,341.00	8,165.44	35,175.56	12,000.00	47,175.56
VI	51,924.00	9,782.48	42,141.52	12,000.00	54,141.52
VII	62,412.00	11,758.42	50,653.58	12,000.00	62,653.58
VIII	76,736.00	14,457.06	62,278.94	12,000.00	74,278.94
IX	100,866.00	19,003.15	81,862.85	12,000.00	93,862.85
X	200,696.00	37,811.13	162,884.87	12,000.00	174,884.87
Total	636,955	120,002	516,953	120,000	636,953
Participación porcentual en el total por decil					
Decil	Ingreso Inicial	Impuesto Proporcional (Tasa 18.84%)	Ingreso después de impuestos	Transferencia	Ingreso después de impuestos y transferencia
I	2.11	2.11	2.11	10.0	3.59
II	3.52	3.52	3.52	10.0	4.74
III	4.58	4.58	4.58	10.0	5.60
IV	5.64	5.64	5.64	10.0	6.46
V	6.80	6.80	6.80	10.0	7.41
VI	8.15	8.15	8.15	10.0	8.50
VII	9.80	9.80	9.80	10.0	9.84
VIII	12.05	12.05	12.05	10.0	11.66
IX	15.84	15.84	15.84	10.0	14.74
X	31.51	31.51	31.51	10.0	27.46
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

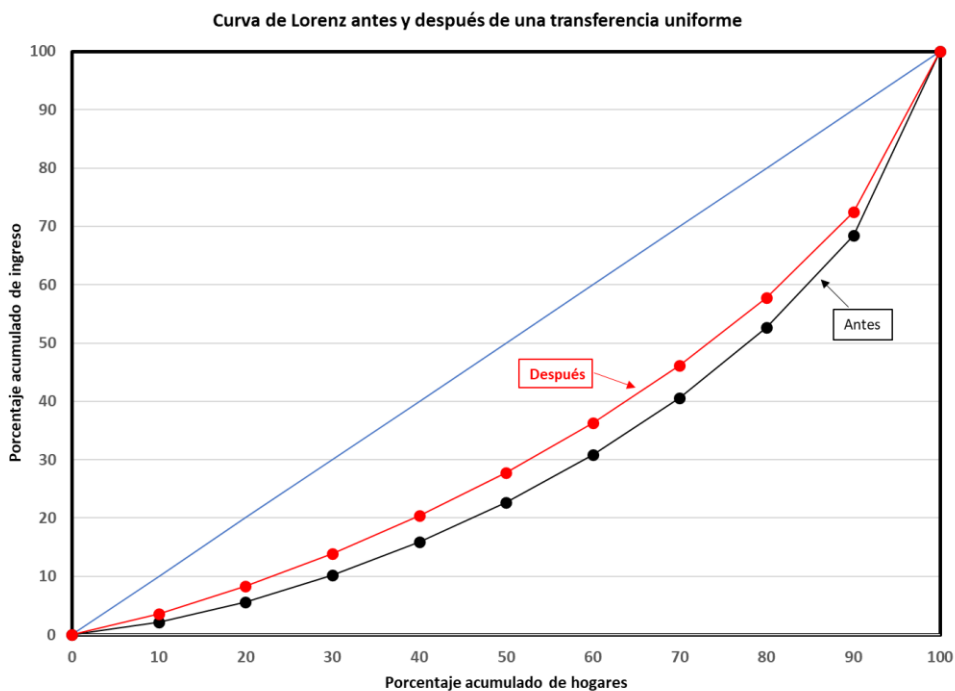
Ahora suponga que se quiere otorgar una transferencia uniforme de \$12,000 por hogar. Para poder financiar esta transferencia, suponga que se cobra un impuesto proporcional de 18.84% a cada hogar. Note que esta tasa genera los \$120,000 necesarios para pagar la transferencia uniforme a todos los hogares. Al ser un impuesto proporcional al ingreso inicial, observe que esto no afecta a la distribución inicial. Esto se aprecia con mayor claridad en la parte inferior del cuadro, en donde la participación por decil tanto del ingreso inicial como del impuesto y del ingreso después de los impuestos, es exactamente la misma. Es decir, la forma de financiar la transferencia ha sido neutral, ya que no ha afectado a la distribución inicial.

Ahora veamos qué pasa cuando se otorga la transferencia uniforme de \$12,000 pesos por hogar (que en este caso es igual a la transferencia por decil). El ingreso final es el que se muestra en la última columna. Noten que esta transferencia uniforme cambia la distribución del ingreso tal y como se observa en la última columna de la parte inferior. Ahora, gracias a esta transferencia, el primer decil pasó de tener el 2.11% del ingreso total a tener el 3.59%. Vean también que la transferencia uniforme modificó las participaciones de todos los deciles. Para los primeros siete deciles la aumentó, mientras que para los últimos tres deciles la disminuyó. Esta intervención de política pública fue entonces claramente redistributiva y, por lo tanto, progresiva. Esto a pesar de que el monto transferido por hogar fue exactamente el mismo. La razón detrás de esta progresividad es que el impacto de la transferencia por deciles es muy distinto. La siguiente gráfica muestra el impacto diferenciado de la transferencia uniforme por decil:



Noten la similitud de esta gráfica (en su forma, no en su magnitud) con la que se presentó anteriormente en la que se muestra el impacto en el ingreso de las transferencias de los programas sociales por decil.

Finalmente, veamos gráficamente qué es lo que implicó esta transferencia para la desigualdad. La siguiente gráfica muestra las Curvas de Lorenz para la distribución del ingreso antes y después de la transferencia. Vean como la curva de Lorenz posterior se acerca más a la línea de 45 grados, lo que implica que hay una mejor distribución del ingreso y una menor desigualdad.



Así, este ejemplo ilustra el poder redistributivo incluso de una transferencia uniforme. Esta política es, por ende, progresiva, no neutral como muchos tenderían a creer en una primera instancia.