



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES PARA EL
COMBATE A LA POBREZA: PLANES Y PROGRAMAS EN
MÉXICO Y URUGUAY**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

OPCIÓN CIENCIA POLÍTICA

P R E S E N T A

CAROLINA LOZANO MÉNDEZ

DIRECTOR DE TESIS

DR. FRANCISCO REVELES VÁZQUEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX. JUNIO 2019





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Alma Delia, por todo tu amor y apoyo incondicional.

A la memoria de Teodoro Lozano.

Esta investigación es resultado del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) denominado: "Gobiernos y democracia en América Latina: en la búsqueda de la equidad social y la participación ciudadana", con clave «IN304517».

Un especial agradecimiento al Dr. Francisco Reveles Vázquez, por todas las enseñanzas dentro y fuera del aula.

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1. MARCO HISTÓRICO-CONCEPTUAL.....	13
1.1.Pobreza: conceptualización	13
1.2. Las causas de la pobreza	19
1.3. El panorama de la pobreza en América Latina	20
1.4. Política social: conceptualización y diferentes vertientes	22
1.4.1. Programas focalizados	27
1.4.2. Programas de transferencias condicionadas	29
1.4.3. Comparando las políticas sociales tradicionales y las nuevas estrategias	30
1.5. Espectro político: izquierda y derecha.....	33
1.6. El Neodesarrollismo: un modelo para América Latina	35
1.7. Recapitulación.....	37
CAPÍTULO 2. EL COMBATE A LA POBREZA EN URUGUAY: UN CASO DE ÉXITO	39
2.1. El lugar de la pobreza en los planes de gobierno	44
2.2. Características de las estrategias gubernamentales para el combate a la pobreza en Uruguay.....	52
2.2.1. Presupuesto.....	53
2.2.2. Las estrategias implementadas: planes y programas	57
2.2.3. Revisión de los impactos y resultados	72
2.3. Conclusión.....	77
CAPÍTULO 3. EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO: AVANCES Y RETROCESOS	81
3.1. El lugar de la pobreza en los planes de gobierno	85

3.2.1. Presupuesto.....	95
3.2.2. Las estrategias implementadas: programa central y programas sociales complementarios.....	98
3.2.3. Revisión de los impactos y resultados	111
3.3. Conclusión.....	122
CAPÍTULO 4. COMPARANDO LAS DISTINTAS ESTRATEGIAS Y RESULTADOS: MÉXICO Y URUGUAY.....	127
CONCLUSIÓN	136
FUENTES DE CONSULTA:	140

Introducción

Durante el último medio siglo se registró un notable crecimiento económico, fueron pocos los países en los que el panorama fue adverso, pues solo cuatro presentaron un ingreso per cápita menor que en 1970¹. Los impactos de este nivel de crecimiento se observaron en el bienestar de la población de la mayoría de los países.

Uno de los aspectos en los que fue posible percibir los impactos de este crecimiento global fue en la pobreza, ya que el número de pobres que viven con menos de un dólar al día pasó de más de 40% a 14% de la población global². Desafortunadamente, este progreso no ha sido equitativo alrededor del mundo.

En el caso de América Latina se tiene que algunos de los problemas sociales que caracterizan a la región desde el periodo colonial son “la pobreza generalizada y la profunda desigualdad”³. Desde aquella época, estas problemáticas se han hecho presentes en la región y lejos de ser superadas, han persistido, convirtiéndose en una prioridad de los gobiernos latinoamericanos.

De acuerdo con el Panorama Social de América Latina 2018 presentado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir del año 2015 se registra una tendencia regional en la que la pobreza aumentó en América Latina, alcanzando al 30.2% de la población del territorio para el año 2017⁴. Por tal motivo, es posible identificar que la pobreza se sitúa como uno de los principales problemas en América Latina, el cual se ha agravado durante los últimos años.

A pesar de los esfuerzos y recursos destinados para combatir la pobreza, éstos no se han visto reflejados de manera contundente en la resolución de dicha problemática. Ante esta situación, existen distintas hipótesis para explicar por qué la pobreza

¹ Deaton, Angus. (2015). *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. México: Fondo de Cultura Económica. p.61

² *Ibíd.* p.63

³ Veltemeyer, Henry., Tetreault, Darcy. (2013). *Poverty and Development in Latin America: Public Policies and Development pathways*. United States of America: Kumarian Press. p.6

⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2019), *Panorama Social de América Latina, 2018*. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/1/S1900051_es.pdf . [Consultado: 12 de marzo de 2019]

persiste en tal magnitud, algunas de las más conocidas son: las políticas sociales se han focalizado erróneamente; los gobiernos han empleado las herramientas equivocadas para lidiar con esta problemática; o incluso, el hecho de que estas políticas han sido dirigidas por organismos financieros internacionales que tienen varios asuntos e intereses de los cuales ocuparse a la vez.⁵

Otra característica que ha sido observada acerca de la persistencia de la pobreza en el territorio latinoamericano consiste en que ésta no ha tenido correspondencia con la tasa de crecimiento económico experimentado en las últimas cinco décadas⁶; razón por la cual, a pesar de que los países de la región han presentado cierto “desarrollo”⁷, éste no ha sido un factor capaz de crear un impacto contundente en las cifras de población en situación de precariedad.

A pesar de que existen numerosos estudios sobre pobreza, un enfoque que debe retomarse, debido a su relevancia para la problemática, consiste en las acciones que, desde los gobiernos, se han impulsado para atenderla. Asimismo, la persistencia de la pobreza en América Latina exige el análisis de aquellos casos en los que los gobiernos han tenido mayor éxito al reducirla.

Para efectos de este trabajo de investigación se estudiarán las estrategias para el combate a la pobreza implementadas en dos países latinoamericanos: México y Uruguay. Estos casos han sido seleccionados debido al contraste que presentan sus niveles de pobreza durante el periodo que va de 2004 a 2014.

La realización de este trabajo de investigación se sustenta en la metodología comparada. Esta metodología se considera la más adecuada debido a que permitirá controlar generalizaciones⁸ al analizar los casos seleccionados. De esta forma, será posible hallar argumentos para explicar por qué los niveles de pobreza en Uruguay mostraron una reducción considerable, mientras que los de México se mantuvieron sin cambios significativos. Asimismo, esta metodología permitirá comprobar la

⁵ Veltemeyer, Henry., Tetreault, Darcy. Op. Cit. p.6

⁶ *Ibíd.* p.7

⁷ *Idém.*

⁸ Cfr. Morlino, Leonardo. (2010), *Introducción a la Política Comparada*. España: Grupo Anaya Comercial. p.20

hipótesis de esta investigación, misma que supone la existencia de una relación entre la identidad ideológica de los gobiernos, las características de las estrategias que implementan para atender el fenómeno de la pobreza y los resultados que obtienen.

Esta comparación se centra en la observación de cuatro variables fundamentales, las cuales permitirán observar si las diferencias ideológicas de los gobiernos tuvieron un impacto en las características de las estrategias implementadas y sus resultados, éstas son: 1) la prioridad que los gobiernos otorgaron a la pobreza como problema público, 2) el presupuesto que se destinó a las estrategias para combatir la pobreza, 3) las características de las estrategias implementadas y 4) la revisión de los impactos y resultados de las estrategias.

El análisis de estas variables permitirá identificar las diferencias y semejanzas entre las estrategias implementadas por ambos países, con el fin de ubicar cuáles fueron los factores que propiciaron mejores resultados en Uruguay que en México y, en consecuencia, exponer algunas conclusiones sobre los aspectos que pueden mejorarse para combatir esta problemática común.

A pesar de ser países con diferencias notables, tales como el tamaño de su población, hay elementos que permiten la realización de una investigación comparada entre ellos. En primer lugar, la localización de ambos países en América Latina es una característica que va más allá de una cercanía geográfica, pues al ubicarse en la misma región, comparten elementos históricos, como el haber sido ocupados por imperios europeos durante el periodo de la conquista. Esta historia compartida tiene efectos en la situación actual de ambos países, ya que enfrentan problemáticas sociales similares, por ejemplo: la pobreza y la desigualdad.

Adicionalmente, en la actualidad ambos países se consideran democracias funcionales, las cuales cuentan con instituciones capaces de canalizar y resolver conflictos por la vía pacífica. Asimismo, una característica común de estos países se ubica en que ambos cuentan con un régimen presidencialista, en el que el poder público se distribuye en tres poderes principales, a saber: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

Finalmente, otro elemento que permite la comparación de los casos seleccionados consiste en que ambos son incluidos en los estudios realizados por organismos internacionales y regionales, tales como la CEPAL. Esta característica resulta de altamente relevante, ya que facilitará la obtención de datos comparables para analizar la evolución de la pobreza en ambos países.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que las fuentes utilizadas para realizar el ejercicio de comparación presentado en esta tesis se componen por: fuentes institucionales primarias, que varían desde bases de datos hasta informes presentados por distintas entidades oficiales –provenientes de ambos países, así como de organismos regionales como la CEPAL–. Además, se abordan fuentes secundarias como literatura en la que se analizan las temáticas sociales de ambos países desde una perspectiva regional, así como otras obras en las que se analizan los casos de manera individual.

El periodo para realizar la comparación se ha elegido debido a que es un lapso a partir del cual se observan cambios interesantes en los niveles de pobreza en ambos países. Para comparar estos casos se retoman cifras de niveles de pobreza de la CEPAL, ya que éstas se basan en mediciones comparables que permitirán el análisis. No obstante, en los capítulos correspondientes a cada país se abordan las mediciones nacionales de pobreza, con el fin de observar la evolución de esta problemática en cada caso.

De acuerdo con la CEPAL, en el caso de México se observa que, de 2004 a 2005 hubo una reducción de la pobreza, la cual pasó a abarcar de 32.6% de la población al 28.5%. Sin embargo, a partir del año 2006 existe una tendencia ascendente en la curva de pobreza, que va del 26.8% hasta 39.1 en el año 2014.⁹

En contraste, la curva de la pobreza en el caso uruguayo muestra un comportamiento diferente, en el que entre 2004 y 2005 comienza una tendencia descendente en el

⁹Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2018), México: NATIONAL SOCIO-DEMOGRAPHIC PROFILE, *CEPALSTAT: Databases and Statistical Publications*. Recuperado de: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=MEX&idioma=spanish

porcentaje de la población en situación de pobreza, pasando de un 20.8% en 2004 a 6.5% en 2014.¹⁰

Además de la marcada diferencia en los niveles de pobreza de ambos países, existen otros contrastes que atañen al carácter ideológico de los gobiernos, los cuales enriquecen el ejercicio de política comparada entre México y Uruguay durante el periodo seleccionado.

En el caso mexicano se tiene que en 2004 el Gobierno Federal estaba presidido por Vicente Fox Quesada, quien resultó electo en el año 2000, siendo candidato por el Partido Acción Nacional (PAN). Este partido político ha sido reconocido históricamente como un partido de centro-derecha en el sistema de partidos mexicano. Posteriormente, del año 2006 al 2012 la presidencia de México fue ocupada por Felipe Calderón Hinojosa, quien también fue postulado por el PAN. De esta forma, el gobierno federal fue ocupado, durante dos períodos consecutivos, por personajes pertenecientes al mismo partido.

Finalmente, del año 2012 al 2018, la presidencia fue ocupada por Enrique Peña Nieto, quien fue postulado a la presidencia por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), otro partido que en los últimos años ha sido identificado como un partido de centro-derecha. En consecuencia, al observar el origen partidario de los presidentes de México durante el periodo que aquí se analiza, es posible afirmar que sus gobiernos coincidieron con una tendencia ideológica que oscila al centro-derecha del espectro político.

En el caso uruguayo se tiene que el 2004 fue el último año de gobierno de Jorge Batlle, quien fue candidato por el Partido Colorado, un partido que ideológicamente se ubica en el centro-derecha del espectro político. A partir de 2005, la presidencia fue ocupada por Tabaré Vázquez, candidato presidencial por el Frente Amplio, el cual ha sido identificado como un partido que cuenta con una plataforma de izquierda.

¹⁰Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2018), Uruguay: NATIONAL SOCIO-DEMOGRAPHIC PROFILE, *CEPALSTAT: Databases and Statistical Publications*. Recuperado de: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=URY&idioma=spanish

Asimismo, de 2010 a 2014 la presidencia estuvo a cargo de José Mujica, también postulado por el Frente Amplio. De esta forma se ubica un periodo de continuidad en el gobierno de presidentes impulsados por el Frente Amplio (FA). Por lo tanto, es posible observar que durante el espacio temporal seleccionado el partido de izquierda gobernó en Uruguay durante 9 años.

El argumento central que se maneja en esta tesis consiste en que, con base en la observación de los casos estudiados, las estrategias de combate a la pobreza implementadas por los gobiernos de México y Uruguay son altamente parecidas, aun cuando presentan particularidades que las distinguen. De este modo se observa que la identidad ideológica de los gobiernos no conllevó a opciones de políticas sustancialmente distintas.

No obstante, las principales características que distinguen a las estrategias analizadas permiten ubicar algunos de los factores que propiciaron resultados más favorables en el combate a la pobreza en Uruguay que en el caso de México. De esta forma, la observación de los cuatro criterios de análisis establecidos, permite vislumbrar que las estrategias uruguayas presentan una focalización efectiva; consideran la capacitación de los beneficiarios como un eje fundamental de los programas; ofrecen un acompañamiento de largo plazo a los beneficiarios; cuentan con un sistema de seguimiento que brinda información para su modificación constante y; se complementan con otras medidas que impactan el bienestar de la población, tales como un aumento considerable del salario mínimo.

En contraste, el análisis del caso mexicano arroja que el restringido avance de las estrategias que se implementaron para atender la misma problemática se debe a aspectos como: la falta de coordinación institucional; la poca relevancia otorgada a la capacitación de los beneficiarios y su acompañamiento en el largo plazo; la desconexión entre los diferentes niveles de gobierno que implementan las estrategias y; la falta de vinculación entre las estrategias para el combate a la pobreza con otras medidas que impulsen el bienestar de la población de manera sostenida.

Asimismo, una parte fundamental de este trabajo consiste en exponer la importancia de analizar el contexto macroeconómico en el que operan las estrategias de combate

a la pobreza, pues éste fue un factor que tuvo un impacto considerable en los resultados obtenidos en México y Uruguay.

Finalmente, la tesis se divide en cuatro capítulos principales. En el primer capítulo se expone el marco histórico-conceptual que se utiliza como base para establecer los criterios de observación de los casos analizados. El segundo capítulo consiste en el análisis del caso uruguayo; mientras que en el tercero se expone el del caso mexicano. El capítulo cuarto corresponde a la comparación de las variables analizadas en los dos estudios de caso. Y, por último, se ofrece una conclusión en la que se retoman los hallazgos más relevantes del análisis.

Capítulo 1. Marco histórico-conceptual

1.1. Pobreza: conceptualización

La pobreza es un concepto que ha sido definido por distintos autores, instituciones y gobiernos de diferentes maneras. Dada su complejidad, existe más de una conceptualización para este término, las cuales varían considerablemente de acuerdo a las características en las que se basan para construir dicho concepto.

En primer lugar debe considerarse que el término *pobreza* se utiliza para hacer una comparación “entre individuos y grupos de individuos situados en distintos niveles en el goce y usufructo de bienes y servicios”¹¹. De este modo, se entiende que el término se utiliza para referirse a una persona o grupo de personas que cuenta con una situación menos favorable, en comparación con el resto.

Con base en lo anterior se tiene que, generalmente una persona es considerada pobre cuando presenta carencias o insuficiencias en su consumo de bienes y servicios, las cuales pueden generarle una situación de precariedad que afecte directamente su calidad de vida.

Algunos autores como Manuel Lara consideran que la pobreza puede definirse como “el estado de una persona que no tiene un nivel de bienestar considerado como el mínimo razonable, ya sea en un sentido absoluto o relativo de las normas de una sociedad específica”¹². Sin embargo, el principal problema para llegar a la construcción de un consenso conceptual se ubica al establecer en qué consiste el *mínimo razonable*.

Otra visión sobre el significado de aquel mínimo razonable es presentada por Julio Boltvinik como todo aquello que es “menester para la conservación de la vida”¹³. Para este autor, los elementos que son imprescindibles para la subsistencia humana se convierten en las necesidades que los individuos, invariablemente, deben ser capaces de satisfacer para no ser considerados dentro de una situación de pobreza.

¹¹ Calderón, Gilberto.(2007), *La pobreza en México*. México: Gernika. p.41

¹² Lara, Manuel. (2015), *La medición de la pobreza en México*. México: Juan Pablos Editor. p.17

¹³ Boltvinik, Julio.(1999), *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo XXI. p. 31

La propuesta de Boltvinik genera controversia debido a que algunos autores pueden considerar que el único elemento imprescindible para la conservación de la vida es una alimentación adecuada; mientras que para otros, los elementos necesarios podrían abarcar un sentido más amplio como alimentación, vivienda, salud, acceso a la educación y esparcimiento, entre otros.

En algunos casos el *mínimo razonable* ha sido definido con base en criterios estrictamente económicos y materiales, tales como el ingreso percibido –ya sea individualmente o por hogar– o la capacidad del individuo o familia para adquirir una canasta básica de alimentos.

No obstante, aun cuando se reconoce la importancia del ingreso como un elemento que contribuye a la creación de indicadores para el estudio de la pobreza, existen autores que consideran que basarse únicamente en este elemento limita los alcances de la investigación en el tema, pues de esta forma se excluyen otros elementos relevantes que se manifiestan más allá del ingreso e impactan la calidad de vida de la población.

Autores como Amartya Sen han propuesto que para estudiar el fenómeno de la pobreza es necesario observar otras dimensiones más allá de lo económico y material. En consecuencia, Sen propone que “la pobreza debe ser vista como una privación de las capacidades básicas en vez de simplemente como bajos ingresos”¹⁴. En esta perspectiva, Sen reitera que no se pretende negar la importancia del ingreso, ya que su insuficiencia puede ser una de las causas centrales para la privación de capacidades de una persona.

Aunado a lo anterior, Amartya Sen expone que esta privación de capacidades elementales puede observarse en aspectos como: falta de asistencia médica, “mortalidad prematura, desnutrición –especialmente en niños–, analfabetismo, entre

¹⁴ Sen, Amartya. (2000), *Development as freedom*. Estados Unidos de América: Anchor Books.p.87

otras fallas”¹⁵. De esta forma, se argumenta que el individuo que se encuentra en condiciones de pobreza presenta privaciones intrínsecas a la misma.

La propuesta de estudiar a la pobreza como la privación de capacidades tiene como objetivo ahondar en “la naturaleza y las causas de la pobreza y la privación, trasladando la atención principal de los *medios* (...) a los *fin*es que los individuos tienen razones para perseguir y, por lo tanto, a las libertades necesarias para poder satisfacer estos fines.”¹⁶ Por tal motivo, este enfoque no se centra en el ingreso que perciben los individuos, sino en las capacidades que éstos desean y son capaces de desarrollar, a partir de considerar su ingreso únicamente como el *medio* para lograrlo.

Esta visión para estudiar la pobreza resulta innovadora debido a que considera las motivaciones, aspiraciones y el desarrollo de las capacidades del individuo como indicadores relevantes para el análisis, y no sólo el nivel de bienestar que presenta en el momento. De este modo, es posible percibir que en esta perspectiva se contempla un escenario a largo plazo de la pobreza, pues se presta especial atención a cómo ésta limitará las habilidades que los individuos pueden llegar a desarrollar en el futuro.

Al explorar el concepto de pobreza es posible encontrarse con el argumento de que debido a que las necesidades humanas son infinitas y sus criterios de satisfacción varían considerablemente –por ejemplo: alimentación, vivienda, educación, entre otras– se debe hablar de *pobrezas* en plural¹⁷, pues el término pobreza en singular resulta rebasado e insuficiente. Sin embargo, esta discusión es bastante extensa y deberá ser abordada con mayor profundidad en trabajos posteriores.

Una vez que se han explorado algunos de los significados que se pueden atribuir al concepto de pobreza desde distintos enfoques, resulta útil retomar una clasificación de éstos elaborada por Julio Boltvinik. La clasificación propuesta por este autor se basa en la observación de los criterios que se utilizan para conceptualizar la pobreza.

¹⁵ *Ibíd.* p.20

¹⁶ *Ibíd.* p.88

¹⁷ Véase: Boltvinik, Julio. Op. cit p.34

De esta forma, Boltvinik identifica tres posiciones o enfoques principales que se abordan dentro del debate para definir la pobreza:

- a) Enfoque economicista dominante: reemplaza el concepto de *necesidad* por una noción *subjetivista de utilidad*. Esta visión restringe las fuentes de bienestar de los individuos a un *nivel monetario de ingresos*. Dentro de sus principales exponentes se encuentra Martin Ravallion, un distinguido representante de la visión del Banco Mundial.
- b) Enfoque convencional: incorpora las necesidades como requerimientos de un sistema social para alcanzar cierto *nivel de vida*. Se centra en las necesidades como objeto, dejando de lado el desarrollo de los individuos.
- c) Exploraciones fallidas de una nueva economía política de la pobreza: intentan incorporar las necesidades multidimensionales de los individuos para definir la pobreza. Como parte de este enfoque se considera el trabajo de Peter Townsend, pues en éste se utilizan seis decenas de indicadores para evaluar la privación en distintas áreas. Asimismo, en esta categoría se incorpora la propuesta de Amartya Sen de concebir la pobreza a partir de la restricción al desarrollo de las capacidades de los individuos.¹⁸

Los enfoques utilizados para conceptualizar la pobreza han motivado la creación de distintas propuestas metodológicas para su medición. Por un lado, se presentan posturas que miden la pobreza con base en una *línea de pobreza* que divide a la población entre aquéllos que tienen el ingreso suficiente para adquirir “una canasta básica de alimentos, bienes y servicios básicos”¹⁹ y los que no. Esta metodología es el resultado de la postura que “supone que el nivel de vida de la población puede ser resumido por su ingreso o gasto en consumo y que, por lo tanto, estas variables permiten determinar si un individuo u hogar se encuentran en situación de pobreza”²⁰.

¹⁸Arizmendi, Luis. (2010) “Concepciones de la pobreza en la fase del colapso del capitalismo neoliberal”, p.31-35. En: Villarespe, Verónica. (coord.), (2010), *Pobreza: concepciones, medición y programas*. México: UNAM: Instituto de Investigaciones Económicas.

¹⁹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), (s/año), *Medición de la Pobreza: Glosario*. [en línea]. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>. [Consultado: 4 de Mayo de 2019]

²⁰Yaschine, Iliana. (2018), “Desafíos metodológicos para la medición de la pobreza en México desde el enfoque de derechos”. En: Licona, Gonzalo, Jiménez, Ricardo y Mancini, Fiorella. (coords.) (2018), *Pobreza y Derechos Sociales en México*. México: CONEVAL, p.84

En contraste, otras propuestas insisten en concebir la pobreza como una problemática multidimensional, por lo que sugieren incluir más variables para su medición. De esta forma, se han identificado tres principales metodologías que encuentran su fundamento en esta visión:

- 1) Enfoque de necesidades básicas: considera las necesidades como metas universalizables, inherentes al ser humano, por lo que no varían entre distintas sociedades. Por lo tanto, la pobreza consiste en la insatisfacción de estas necesidades básicas que constituyen el nivel mínimo de bienestar. Esta visión originó la metodología de la Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), cuya instrumentación ha variado de un país a otro. Sin embargo, los indicadores que emplea se han agrupado en: acceso a vivienda con estándares mínimos, acceso a servicios básicos, acceso a educación básica y capacidad económica para alcanzar los niveles mínimos de consumo. Una variante de esta metodología consistió en la utilización del NBI junto con la línea de pobreza, pues se consideró que ambos métodos, en conjunto, serían capaces de identificar sectores de la población que eran excluidos al utilizar los métodos de manera individual.²¹
- 2) Enfoque de capacidades: arguye que la pobreza debe medirse con una metodología multidimensional para observar “los funcionamientos logrados por las personas”²². Tuvo influencia en la creación del Índice de Desarrollo Humano, ampliamente utilizado a nivel internacional. Asimismo, se basa en un “criterio de doble umbral: uno para identificar la privación por dimensión y otro para definir quién es pobre”²³. De esta forma, los pobres son quienes presentan privaciones por encima del umbral de pobreza.
- 3) Enfoque de derechos humanos: define la pobreza como “una expresión del incumplimiento de los derechos humanos”²⁴. Se centra en el análisis de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), los cuales mide a través de categorías observables como: trabajo, seguridad social,

²¹ *Ibíd.* 86-87

²²*Ibíd.* p.88

²³ *Ibíd.*p.89

²⁴ Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2003). “Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México”. *Papeles de Población*, vol. 9, núm 35. En: Yaschine Op. Cit., p. 89

salud, alimentación, agua potable, medio ambiente sano, educación y nivel de vida digno.²⁵

A pesar de la amplia variedad de acepciones que se le pueden atribuir al concepto de pobreza, es necesario apuntar que para obtener una definición acertada del mismo se debe considerar que éste es un “producto y al mismo tiempo interinfluye, junto con el contexto externo, para conformar una estructura social en movimiento permanente”²⁶. Por esta razón, no existe una definición estándar de lo que se entiende por pobreza, sino que ésta dependerá del contexto en el que se defina, la institución o autor que lo haga y el objetivo para el cual será utilizada.

El análisis de los criterios que componen las definiciones de pobreza resulta altamente relevante por dos razones principales. En primer lugar, la conceptualización del término definirá las características que serán observadas en su medición, de modo que, el concepto servirá como base para crear una metodología que permita observar su evolución.

La segunda razón consiste en que definir la pobreza es necesario para adentrarse en el estudio de la política social, pues su medición se considera uno de los principales insumos para el diseño de la política pública, ya que en múltiples ocasiones, la reducción de la pobreza se considera un indicador sustancial para evaluar el desempeño de la política social de un gobierno.

No obstante lo anterior, es menester considerar que los indicadores no constituyen una evaluación *per se*, pues es necesario interpretarlos para poder ubicar los puntos débiles de una estrategia y, en consecuencia, emitir recomendaciones. Asimismo, el considerar a los indicadores sólo como un elemento para la evaluación de la política social permitirá considerar la existencia de otros factores que generan un impacto en los niveles de pobreza de un país, tales como: falta de crecimiento económico, inflación, falta de creación de empleos, desigualdad, entre otros.

²⁵ Cfr. *Ibíd.* p. 91

²⁶ Calderón, Gilberto. *Op. cit.* p.41

Debido a lo mencionado anteriormente, en este trabajo de investigación no se adopta una definición de pobreza, ya que, como se ha expuesto, ésta tendrá que ser analizada y medida con base en los criterios que cada gobierno seleccione.

1.2. Las causas de la pobreza

Respecto a las causas de la pobreza se tiene que es posible encontrar una amplia variedad de relaciones y acontecimientos a los que se atribuye el origen de esta problemática. De esta manera, es posible ubicar causas históricas de la pobreza, tales como “el colonialismo, la guerra, la esclavitud y las invasiones”²⁷, pues estos hechos históricos dieron origen a una distribución de recursos en un esquema desigual, afectando a ciertos grupos o países y beneficiando a otros.

Por otro lado, autores como Gilberto Calderón apuntan que la pobreza es una característica inherente al capitalismo, entendido como un sistema de producción y distribución inequitativa de la riqueza. En consecuencia, la pobreza se presenta – incluso en las sociedades capitalistas más desarrolladas– como un proceso fluctuante, ya que puede disminuir o aumentar, pero no desaparece.

Asimismo, otra de las causas potenciales de la pobreza se ubica en el modelo comercial multinacional que existe hoy en día.²⁸ Este modo de comercio puede ser una causa cuando las grandes corporaciones multinacionales, con el fin de reducir sus costos de producción y obtener mayores ganancias, utilizan tanto recursos como mano de obra de países pobres o que están en riesgo de pobreza, lo cual no siempre favorece sus economías e incrementa sus niveles de pobreza.

Por otra parte, la falta de crecimiento económico puede ser considerada una causa de la pobreza. Esto se explica debido a que si la economía de un país no cuenta con empresas productivas que generen ingresos, no hay riqueza que se pueda distribuir

²⁷OXFAM, *Las causas de la pobreza en el mundo*. [en línea]. Recuperado de: <https://blog.oxfamintermon.org/las-causas-de-la-pobreza-en-el-mundo/> [Consultado: 12 de Noviembre de 2018]

²⁸ Ídem.

para aliviar la pobreza. De igual manera, la falta de crecimiento se traduce en una baja o nula creación de empleos, lo que hace aún más difícil que las personas que se encuentran en situación de pobreza sean capaces de superarla.

Una causa más a la que se atribuye la pobreza en el contexto actual se remonta al crecimiento de la población. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, en el año 2015 la población mundial era de 7300 millones de personas y ésta aumentará a aproximadamente 9700 millones para 2050, lo cual permite observar una tendencia acelerada de crecimiento. Como resultado, al contar con recursos escasos, que no están distribuidos equitativamente, el aumento de la población profundiza las desigualdades y genera más pobres.

Finalmente, otra causa de la pobreza se ubica en la corrupción. Este fenómeno genera pobreza cuando impide que los recursos destinados a las políticas sociales y servicios públicos lleguen a la población objetivo parcialmente o en su totalidad. Como consecuencia, se ofrecen políticas y servicios ineficientes que no resuelven la pobreza.

En suma, la importancia de la definición del concepto de pobreza y las características que se le atribuyen se debe a que éstas serán una importante referencia para determinar las causas por las que un individuo se encuentra en situación de pobreza, y en consecuencia, las estrategias que se implementarán para solucionar esta problemática.

1.3. El panorama de la pobreza en América Latina

La pobreza en América Latina se ha presentado como una problemática constante cuyo comienzo es ubicado por algunos autores desde la época de la colonia²⁹. En esta época, la distinción entre conquistados y conquistadores, así como las distintas castas favorecían un ambiente de desigualdad de condiciones para la mayoría de

²⁹ Calderón, Gilberto. Op. cit. p.33

pobladores de las colonias, quienes, en consecuencia, vivían una situación de pobreza generalizada.

Desde aquella época hasta la actualidad, la pobreza se ha situado como uno de los problemas más desafiantes para la región latinoamericana, al grado de que cada vez más gobiernos incorporan esta problemática como un eje central de sus planes de gobierno y, en efecto, de su política social. Debido a esta tendencia, también aumentan los recursos destinados para programas orientados a combatir o al menos mitigar los impactos de la pobreza en la población.

No obstante lo anterior, aún en la década de los ochenta, el reconocimiento de la pobreza y su difusión eran escasos, ya que “no era un tema del que se ocuparan la prensa y otros medios de difusión masiva”³⁰. Este comportamiento se observaba particularmente en los gobiernos latinoamericanos, los cuales mostraban una tendencia a desestimar los estudios de medición y análisis de la pobreza”³¹.

La falta de atención gubernamental hacia la problemática de la pobreza hasta ese momento se debía a la existencia de otras problemáticas que acaparaban la atención de los gobiernos. Como resultado del contexto global, los países latinoamericanos se enfrentaban a retos similares, tales como la industrialización de sus sectores productivos o la crisis de deuda.

Probablemente otra causa de la desatención de los gobiernos latinoamericanos hacia la pobreza puede entenderse debido a que, al haber estado presente desde la época colonial, la pobreza se convirtió en un elemento interiorizado por los gobiernos, de manera que subestimaron su importancia.

El panorama de la pobreza en América Latina cambió considerablemente en los años posteriores cuando el problema fue reconocido a escala mundial por organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial (BM). Este reconocimiento de la pobreza permitió su visibilización y, en

³⁰ Boltvinik, Julio. Op. cit. p. 11

³¹ Ídem.

consecuencia, que los gobiernos latinoamericanos comenzaran a percatarse de la magnitud de la problemática en sus países.

Algunos ejemplos de este reconocimiento internacional pueden ubicarse cuando en el año 2000, durante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, 189 países suscribieron la Declaración del Milenio, en la que se estipulan los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de los cuales el primer punto consiste en “erradicar la pobreza extrema y el hambre”³². Por su parte, el Banco Mundial ha contribuido a la visibilización de esta problemática impulsando a los gobiernos latinoamericanos para que implementen programas de reducción de pobreza.

El interés internacional por el combate a la pobreza, así como el obstáculo que ésta representa para el desarrollo económico y el mantenimiento de la gobernabilidad en la región condujeron a los gobiernos latinoamericanos a dar un giro de gran relevancia respecto al tema, pues actualmente todos cuentan con programas de combate contra la pobreza y contemplan este tema como eje prioritario.

No obstante lo anterior, a pesar de los esfuerzos y las diferentes estrategias implementadas a nivel nacional, regional e incluso internacional, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir del año 2016 se identificó una tendencia regional en el aumento de la pobreza en América Latina, la cual alcanzó al 30.7% de la población en el territorio³³.

1.4. Política social: conceptualización y diferentes vertientes

La relevancia de política social consiste en que es un área particular de los estudios de gobierno cuyo análisis ha mostrado un rezago en América Latina, en comparación con su progreso en áreas como Europa Occidental y Estados Unidos, los cuales

³² ONU México, *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, [en línea]. Recuperado de: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>. [Consultado: 1 de Octubre de 2018]

³³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (02/07/2008), *Panorama Social de América Latina*. [en línea]. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/S1800002_es.pdf?sequence=7&isAllowed=y. [Consultado: 2 de Octubre de 2018]

cuentan con revistas y centros de estudios especializados en la investigación, análisis, evaluación y desarrollo del tema.³⁴

Para definir el concepto de política social es menester precisar el concepto de *política pública*, el cual se define como “un término referido a las decisiones acerca de lo que se hace, o no se hace, en situaciones dadas”³⁵. Sin embargo, para conseguir que se emprendan acciones con el fin de modificar una situación determinada, es necesario que los problemas sociales se integren a la agenda pública. En este punto comienza la etapa de *formación de agenda*, que forma parte del *ciclo de políticas públicas*. En esta fase, las necesidades se convierten en demandas por medio de un proceso de politización en el que se busca extender y visibilizar el conflicto, ya que otros grupos con distintas prioridades compiten por los mismos recursos para atender problemas diferentes.³⁶

Una vez que el asunto en cuestión se ubica dentro de la agenda, pasa por un proceso de análisis y formulación, en la que se define como problema público, lo que permitirá que se formulen opciones para solucionarlo. Después, se diseña la política, “es decir, la construcción de opciones para resolver el problema”³⁷ y se selecciona entre las opciones, el curso de acción a seguir.

Posteriormente, se comunica la decisión de política que se ha elegido para resolver el problema y entonces, comienza la fase de implementación. Finalmente, se evalúa la política implementada, con el fin de obtener retroalimentación que sirva como insumo para las decisiones futuras.³⁸

Este ciclo se utiliza también para la creación de la política social, que es el objeto de esta investigación. La política social se define desde dos enfoques principales. En

³⁴ Lerner, Bertha. (1996), *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*. México: Miguel Ángel Porrúa.p.59

³⁵ Guerrero, Omar. (2014), “¿Qué es la política Pública?”, *Examen*, núm 227. Dirección URL: <http://www.omarguerrero.org/articulos/queespoliticapublica.pdf>. [Consultado: 5 de mayo de 2019], p.12

³⁶ Moreno, Pedro. (1993), “Exposición crítica de enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas”. *Revista de Administración Pública*, núm. 84. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México.p.13

³⁷ Aguilar, Luis. (comp.)(2010), *Política Pública*. México: Siglo XXI, p.34

³⁸ Cfr. Ídem.

pimer lugar puede ser entendida como un campo del saber que se encarga del “estudio de los servicios sociales y el Estado de bienestar”³⁹. Su segunda acepción se centra en su aspecto práctico, identificándola como “la acción del Estado para mitigar o, en el mejor de los casos, resolver los problemas sociales considerados prioritarios”⁴⁰.

Debido al propósito de esta investigación, esta tesis se centra en la definición *práctica* de la política social. En esta línea, otros autores consideran que sus características van más allá de la voluntad de los gobernantes, ya que están “estrechamente ligadas a las sociedades en las que se desarrollan y, por lo tanto, reflejan las prioridades de estos sistemas”.⁴¹

Por su parte, Pete Alcock argumenta que la política social se utiliza para referirse a las acciones tomadas por los políticos y tomadores de decisiones, para introducir o corregir recursos enfocados a promover el bienestar individual y social⁴². No obstante, a pesar de la variedad de actores que pueden influenciar la política social, debido a que esta tesis se propone la revisión de las *estrategias gubernamentales* para combatir la pobreza, se retomará la definición que considera a la política social como la acción del Estado para resolver los problemas prioritarios, específicamente la pobreza.

Ahora bien, entendiendo que los problemas abordados por la política social serán seleccionados por el aparato gubernamental, su objetivo es un tema amplio sobre el cual no existe un consenso, ya que algunos autores consideran que ésta tiene como objetivo el bienestar social⁴³ o el incremento de las posibilidades de las personas de

³⁹ Spicker, Paul. (2014), *Social Policy. Theory and Practice*, Reino Unido: Policy Press: University of Bristol, p.1

⁴⁰ Cortés, Marco y Robles, Mara. (2011), “Introducción”, p.20. En: Cortés, Fernando (coord.)(2011), *Política Social*. México: EAPDF.p.20

⁴¹ Lavalette, Michael y Pratt, Alan. (2001), *Social Policy: A Conceptual and Theoretical Introduction*. Reino Unido: SAGE Publications.p.4

⁴² Cfr. Alcock, Pete. et.al. (2016), *The student's companion to Social Policy*. Reino Unido: Wiley Blackwell. p.7

⁴³ Adelantado, José. s/año, *Las políticas sociales*. [en línea]. Recuperado de: <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspoliticassociales.pdf>. [Consultado: 2 de Octubre de 2018], p. 1

tener una buena vida⁴⁴; mientras que otros arguyen que su motivación principal consiste en “la disminución y supresión de las inequidades sociales”⁴⁵.

Es necesario considerar que la política social puede abarcar una vasta cantidad de temáticas. De acuerdo con Richard Titmuss, la política social integra acciones dirigidas a distintas áreas del ámbito social. Asimismo, Spicker identifica que los servicios sociales que se ofrecen a través de ella se pueden dividir en cinco grupos principales, éstos son: seguridad social, vivienda, salud, trabajo social y educación⁴⁶. No obstante, la revisión de otras áreas será un asunto pendiente debido a que esta tesis se enfoca en la revisión de las acciones que han sido implementadas con el propósito de generar cambios en los niveles de pobreza en los casos estudiados.

Aun cuando existe una extensa variedad de objetivos y problemas primordiales que se le pueden atribuir a las políticas sociales, es necesario considerar que su extensividad o restricción será definida en función de las orientaciones ideológicas de los gobiernos que las diseñen e implementen. En consecuencia, se entiende que si un gobierno presenta una orientación ideológica de izquierda, su política social tenderá a ser amplia y orientada a la búsqueda la equidad social; mientras que en el caso de un gobierno de derecha, ésta se inclinará a ser más restringida y entre sus objetivos no estará el combate de las desigualdades.

No obstante lo anterior, a pesar de que la orientación ideológica de un gobierno es un elemento que influye en las características de su política social, es necesario apuntar que la búsqueda de la reducción de la pobreza no depende únicamente de este criterio. En ocasiones, a pesar de la exigencia del contexto por reducir la pobreza, los gobiernos no cuentan con los recursos para alcanzar este objetivo. Asimismo, se han registrado casos como el de Perú, en el que gobiernos de derecha han conseguido una considerable reducción de los niveles de pobreza.

⁴⁴ Dean, Hartley. (2006), *Social Policy*, Reino Unido: Polity Press, p.12

⁴⁵ Flores, Luis y Llamas, Ignacio. (2016), *Política social, desigualdad y pobreza. El caso de México*. México: Fontamara. p.11

⁴⁶ Spicker, Paul. Op. Cit. p.1

Las acciones de gobierno que se han implementado para combatir la pobreza en América Latina han evolucionado y presentado distintas facetas de acuerdo con factores como el contexto político y económico a nivel global o regional, así como el modelo económico aplicado en cada época.

Un punto de partida interesante para analizar la evolución de las acciones gubernamentales enfocadas al combate a la pobreza en latinoamérica se ubica a partir de 1982, año en el que se introdujo una estrategia económica de corte neoliberal en el territorio. La aplicación de este nuevo modelo económico permitió generar un balance de la política social implementada durante el modelo de sustitución de importaciones y sus resultados. Asimismo, pocos años después de su instauración, motivó un debate sobre cuáles serían las mejores estrategias para atacar el problema de la pobreza en América Latina.

No obstante lo anterior, para comprender el cambio de paradigma en la política social latinoamericana, es menester analizar sus tendencias previas. De acuerdo con Bertha Lerner, existe un consenso entre organismos internacionales, regionales, así como teóricos latinoamericanos respecto a que las políticas sociales implementadas durante el modelo de sustitución de importaciones no lograron beneficiar a los grupos más pobres; en su lugar éstas beneficiaron a los sectores medios de la sociedad.

En la región el apoyo a los sectores medios no sucedió de manera homogénea. Sin embargo, en los casos tanto de México como de Uruguay es posible identificar el desarrollo de –al menos incipientes– Estados de Bienestar que, como consecuencia del proceso de industrialización, ofrecieron beneficios a un grupo específico de la población: los trabajadores incorporados al sector industrial, especialmente aquéllos organizados en corporaciones o sindicatos. A este sector de la población se le concedieron prestaciones al incorporarlos en esquemas de seguridad social, en los cuales se desarrollaron programas de acceso a servicios de salud y vivienda, así como de nutrición⁴⁷.

⁴⁷ Lerner, Bertha. (1996), *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*. México: Miguel Ángel Porrúa.p.66.

Asimismo, la política social de este periodo estuvo acompañada por programas de cobertura amplia. Este tipo de programas fueron un elemento adicional a la política social de la época y se posicionaron como un rasgo distintivo del Estado benefactor. Su principal característica consiste en que para acceder a la ayuda otorgada a través de estos programas, no era necesario comprobar una situación de pobreza.

Debido a lo anterior, la política social implementada durante el modelo de sustitución de importaciones se calificó por algunos autores como una política que mostraba tintes paternalistas y populistas. Si bien este conjunto de políticas propició una redistribución de los bienes y servicios, además del ingreso obtenido por la industrialización; algunos argumentan que el objetivo de éstas consistía en la creación de clientelas políticas, para utilizarlas a cambio de obtener algún tipo de apoyo político⁴⁸.

La política social del modelo de sustitución de importaciones y los primeros años del modelo económico neoliberal generaron costos que saldar para con los sectores de la población en situación de pobreza. En este contexto era necesario aplicar medidas orientadas “a los más pobres para atender a los olvidados, contrarrestar el empobrecimiento y garantizar la gobernabilidad de la región”⁴⁹.

1.4.1. Programas focalizados

La diferencia principal entre una política pública y un programa consiste en que el programa es “una intervención pública directa sobre una realidad social, que se usa, en conjunto con otros programas, para implementar una política”⁵⁰. De esta forma es posible entender que un programa conforma sólo una parte de la política, ya que es un instrumento para su implementación.

A partir de la aplicación del modelo neoliberal en el territorio, la respuesta institucional que emerge para combatir la pobreza son los programas focalizados como la nueva modalidad de política social. Estos programas fueron diseñados para cubrir las

⁴⁸ *Ibíd.* p.92

⁴⁹ *Ibíd.* p.95.

⁵⁰ Winchester, Lucy. (2011, mayo), *Políticas públicas: formulación y evaluación*. [Presentación en Power Point]. Recuperado de: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/4/3323/LW_Polpub_antigua.pdf

necesidades del nuevo contexto –tanto regional como global– y a su vez, se distinguen de las políticas sociales tradicionales debido a sus características.

Las principales características que distinguen a los programas focalizados de la pobreza son:

- 1) están dirigidos únicamente a los sectores más pobres de la población, no a obreros ni sindicalizados;
- 2) buscan corresponsabilizar a los pobres en el combate a la pobreza (...) de tal modo que éstos pongan a disposición su trabajo para permitir el funcionamiento de los programas sociales, para la construcción de viviendas, el levantamiento de una nueva carretera, se les responsabiliza en programas educativos y de salud;
- 3) su implementación se realiza de manera más directa, reduciendo el número de intermediarios entre administradores del programa y beneficiarios;
- 4) cuentan con un contenido populista o popular debido a que intentan negociar, cooptar a los pobres e involucrarlos en el combate a la pobreza.⁵¹

Debido a sus características, esta nueva estrategia para combatir la pobreza ganó legitimidad e incluso se llegó a pensar que sería la forma adecuada para combatir la pobreza estructural en el territorio. Sin embargo autores como Gabriel Siri catalogan los programas focalizados como una “estrategia de supervivencia” para los pobres, pues funcionan para mejorar la situación de algunos, pero no resuelven la pobreza estructural⁵².

En este contexto, la pobreza estructural es entendida como un fenómeno que atañe a una parte de la población, cuya condición de pobreza se debe a un problema de distribución de recursos para la producción, lo cual fomenta la creación y profundización de una brecha entre los sectores que poseen mayores y menores ingresos.

Debido a las características que entraña, en ocasiones se considera que la estrategia más viable para combatir la pobreza estructural es la aplicación de medidas que

⁵¹ Cfr. Ídem.

⁵² Gabriel Siri en Lerner, Bertha. Op.cit. p.98

propicien la redistribución de los recursos productivos, así como la distribución del ingreso.

1.4.2. Programas de transferencias condicionadas

Debido a la persistencia de la pobreza en la región latinoamericana en los últimos años algunos gobiernos han optado por la implementación de programas de transferencias condicionadas. A través de este tipo de programas, el Estado otorga dinero en efectivo a personas pobres que han sido seleccionadas mediante criterios técnicos, con el fin de que ejecuten ciertas acciones positivas para ellos mismos, y de esta forma, mejore su calidad de vida en el corto plazo. Al mismo tiempo se espera que estas acciones, finalmente, mejoren sus capacidades, lo cual conducirá al incremento de sus oportunidades en el futuro y, por ende, a que superen su condición de pobreza.⁵³

Algunos autores definen la condicionalidad de estos programas como “la imposición de actividades específicas sobre la conducta de los beneficiarios”⁵⁴, mismas que busca generar cambios que impacten su desarrollo de manera positiva y les permitan modificar su realidad en el futuro. Asimismo, en el largo plazo estos programas persiguen que los beneficiarios internen las conductas positivas que en un inicio fueron motivadas por los recursos ofrecidos y, en consecuencia, generen hábitos como: asistir a consultas médicas periódicas, asistir a la escuela de forma regular, participar en capacitaciones técnicas y profesionales, entre otras.

Los programas de transferencias condicionadas se han posicionado dentro de las principales estrategias gubernamentales para formar capital humano. Una de las razones que explica la creciente popularidad de este tipo de programas se ubica en

⁵³Cfr. Gonzáles, Mercedes y Escobar, Agustín, (coord.)(2012), *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, p.15

⁵⁴Campillo, Claudia, Cogco, Adolfo, Martínez, Oscar, (coord.) (2011), *Las Transferencias condicionadas en Iberoamérica : un acercamiento a casos en México, Brasil y España*, México: UANL, p.24

que ofrecen una nueva modalidad para reorientar los servicios básicos que son provistos por el Estado.⁵⁵

Adicionalmente, la revisión de este esquema de asistencia en América Latina expone que percibe como beneficiarios principalmente a familias, más que a individuos. Generalmente, las madres de familia son las receptoras del apoyo otorgado, pues se considera que ellas se encargarán de utilizar el recurso en favor del bienestar de toda la familia⁵⁶.

Otra característica relevante de este tipo de programas consiste en que cuentan con un criterio técnico para realizar la selección de los beneficiarios, los cuales generalmente se basan en “procedimientos de dos o más etapas, con predominio de la focalización por unidades geográficas y los métodos de selección de hogares por comprobación indirecta de los medios de vida”⁵⁷. De esta forma, la focalización mediante el uso de criterios técnicos es un rasgo característico de estos instrumentos.

Finalmente, la efectividad de los programas de transferencias condicionadas se ha visto reflejada en su capacidad para asegurar que los recursos lleguen a las capas más pobres de la población. No obstante, uno de sus aspectos negativos consiste en que existe el riesgo de estigmatizar a los beneficiarios, motivándolos a mantenerse en situación de pobreza con tal de seguir percibiendo la ayuda⁵⁸.

1.4.3. Comparando las políticas sociales tradicionales y las nuevas estrategias

Con lo expuesto anteriormente es posible identificar las ventajas y desventajas que existen entre las políticas sociales que se implementaron durante del modelo de sustitución de importaciones y los programas sociales implementados a partir de los

⁵⁵ Gonzáles, Mercedes y Escobar, Agustín(coord.), Op. Cit. p.23

⁵⁶ Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo. s/año. “Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”, *Cuadernos de la CEPAL*(85). [en línea]. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf. p.14

⁵⁷ Ídem.

⁵⁸ Reygadas, Luis y Filgueira, Fernando. (2010), *Inequality and the Incorporation Crisis: The Left's Social Policy Toolkit*. En: Maxwell, Cameron y Hershberg, Eric. (Ed.), *Latin America's Left Turns. Politics, Policies and trajectories of change*. Estados Unidos de América: Lynne Rienner Publishers. p.178

primeros años de la década de los ochenta. Por un lado, las políticas sociales tradicionales permitieron que un sector de la población alcanzara cierto nivel de bienestar social y acceso a los servicios principales. Estas políticas procuraron el desarrollo de los trabajadores, lo que a su vez favoreció el crecimiento económico durante la industrialización.

No obstante lo anterior, un defecto de las políticas sociales tradicionales se ubica en que éstas no lograron llegar a los estratos más pobres de la población, por lo que su impacto en el combate a la pobreza fue mínimo, ya que éste no era su principal objetivo. Asimismo, otra desventaja consiste en que, en algunos casos, las agrupaciones de trabajadores fungieron como intermediarios para crear lazos clientelares.

En el caso de los programas sociales focalizados se tiene que éstos surgen como una respuesta institucional dirigida específicamente a combatir la pobreza. Por esta razón, en estos programas se delinea mejor la población objetivo, con el fin de optimizar los recursos y hacer llegar el apoyo a los más pobres. Además, permiten elaborar mapas de pobreza para identificar las zonas que cuentan con mayores grados de marginación.⁵⁹

Al incentivar la participación activa de los pobres en este tipo de programas se intenta corresponsabilizarlos e involucrarlos, con el fin de incrementar los impactos y la efectividad del programa. De igual forma, eliminan intermediarios entre el gobierno y los beneficiarios, lo cual puede ayudar para hacer que los recursos lleguen de manera más simple y directa, reduciendo las posibilidades de actos de corrupción y desvío de recursos. Al dirigirse a los sectores más pobres de la población, estos programas también contribuyen a garantizar la gobernabilidad, evitando llegar a un punto crítico en el que se generen revueltas sociales.

Asimismo, en el caso de los programas de transferencias condicionadas, su elemento condicional va más allá de modificar las condiciones de vida de los beneficiarios, ya que pretenden generar cambios en la conducta de los beneficiarios. Por tal motivo, algunos autores afirman que su éxito no tiene precedentes recientes, “tanto en la

⁵⁹ Calderón, Gilberto. p. 76

reducción de la pobreza en el corto plazo, como en el fortalecimiento de las capacidades para la superación de la pobreza estructural”⁶⁰.

A pesar de sus ventajas, los programas focalizados también presentan algunos inconvenientes, tales como convertirse en programas meramente asistenciales que no combaten realmente el problema de la pobreza. Asimismo, el manejo inadecuado de los recursos públicos es otro inconveniente que puede llegar a desacreditar estos programas.

Al realizar un balance de las ventajas y desventajas de ambas estrategias, resulta fundamental entender que cada una de ellas responde a las necesidades de la época en la que se implementaron, de modo que sus objetivos no son los mismos, pues complementan a modelos económicos distintos. Adicionalmente se concluye que en ambos se pueden llegar a desarrollar clientelas políticas al condicionar los apoyos a cambio de apoyo político hacia una figura determinada.

Las relaciones clientelares se caracterizan por ser vínculos de recíproca conveniencia, las cuales surgen en un contexto de desigualdad, siendo el patrón – actor que otorga las dádivas– quien domina la relación. En contraste, el cliente – actor en situación de precariedad– debido a su necesidad, se encuentra en una posición de negociación desventajosa, en la que ofrece su apoyo con la esperanza de que el patrón resuelva su necesidad, ya sea total o parcialmente.

Las expresiones de apoyo político otorgado en una relación clientelar pueden variar, pues van más allá del voto. El apoyo otorgado puede observarse desde que el actor político reclama tiempo, energía, disponibilidad e incluso cuando utiliza a sus clientelas como fuerzas de choque⁶¹.

Indudablemente, el clientelismo es un tema de suma importancia que sale a relucir cuando se habla de políticas y programas sociales que otorgan beneficios económicos o en especie a la población. Como en la mayoría de los países

⁶⁰ González, Mercedes y Escobar, Agustín(coord.), Op. Cit., p.13

⁶¹ Cfr. Hernández, Edgar. (2008), *Los usos políticos de la pobreza: política social y clientelismo electoral en la alternancia*. México: El Colegio Mexiquense. p.98

latinoamericanos, en los casos de México y Uruguay el clientelismo es una práctica que ha sido documentada desde hace algunos años, la cual se abordará con mayor profundidad en los respectivos capítulos de cada país.

1.5. Espectro político: izquierda y derecha

Para identificar las tendencias en torno a las estrategias de combate a la pobreza implementadas por un gobierno, uno de los aspectos más relevantes a observar se ubica en la orientación ideológica del mismo. Las herramientas conceptuales más populares para identificar el lugar que ocupa un gobierno en el espectro político, de acuerdo a su ideología, se ubican en los conceptos de izquierda y derecha.

La distinción izquierda-derecha surgió en Francia, a partir de la Asamblea Constituyente de 1789. Durante las sesiones de la Asamblea, los girondinos – representantes de la gran burguesía– solían sentarse a la derecha del recinto; mientras que en el ala izquierda se sentaba el grupo de los jacobinos, éste era el grupo más radical de la Revolución Francesa, quienes argumentaban que el pueblo debía gobernar y vigilar al Parlamento.⁶²

De acuerdo con lo anterior, el origen de la diada izquierda-derecha para determinar la postura política de un grupo o individuo, comenzó a raíz de una división espacial. No obstante, con el paso del tiempo se ha convertido en una de las principales y más importantes características de un gobierno.

Para profundizar en el desarrollo de los conceptos izquierda y derecha es necesario asociarlos con los principales valores que éstos enarbolan. En primer lugar, la izquierda se asocia con una postura política que establece como prioridades el progresismo y el logro de la igualdad de derechos frente a los intereses individuales⁶³.

⁶² Véase. Vargas, Luis. (2010) Izquierda y derecha en América Latina, simples eufemismos. En: Escobar, Juan, Espinal, Verónica y Flores, Carlos (Ed.) Izquierda y derecha –Discursos y actores de la política contemporánea–. Colombia: Universidad de Medellín. p.178

⁶³ Cfr. Ídem.

En el caso de la derecha se tiene que ésta consiste en una orientación ideológica asociada con valores más conservadores, entre los cuales, la religión puede llegar a ejercer cierta influencia. Asimismo, esta postura ideológica considera las libertades individuales como un elemento esencial para el establecimiento de un orden social.

De acuerdo con Norberto Bobbio, una de las principales características que permite distinguir la diada izquierda-derecha se ubica en la postura que cada una adopta respecto a la igualdad. Por un lado, la izquierda considera a la *igualdad* como uno de sus valores principales y aspira a lograr una sociedad más igualitaria, buscando la reducción de las desigualdades sociales. Sin embargo, Bobbio aclara que no se debe confundir esta postura con el igualitarismo, pues la izquierda no declara que todos los individuos deben ser iguales en todo, ya que esta propuesta sería utópica⁶⁴.

En contraste, la derecha se posiciona ante la igualdad como una posición que tiende a ser más desigualitaria –aunque eso no significa que quiera conservar todas las desigualdades sociales–. Esta ideología política prioriza la *libertad* como su principal valor y considera que la igualdad limita las libertades de los individuos. Además, valora a las jerarquías sociales como un factor que contribuye a la instauración del orden.⁶⁵

Autores como Andrew Heywood aportan otros criterios para distinguir la izquierda de la derecha. En primer lugar el autor expone que se asocia a la izquierda con la idea de que ésta postura apoya el cambio, en aras de perseguir el *progreso*; mientras que la derecha se resiste al cambio, intentando mantener el *status quo*.

Un criterio de diferenciación más se ubica en que las posturas izquierdistas apoyan la intervención del Estado y el colectivismo; mientras las posturas de derecha pugnan por el libre mercado, la no intervención estatal y el individualismo.⁶⁶

⁶⁴ Bobbio, Norberto. (2014). *Derecha e Izquierda*. México: Taurus.p.63

⁶⁵ Cfr. Ídem. pp.61-72

⁶⁶ Heywood, Andrew. (2017). *Political Ideologies. An introduction*. 6ta. Edición. Reino Unido: Palgrave. p. 15

A pesar de haber establecido las características que definen a la izquierda y derecha, es menester considerar que con el paso del tiempo, la caracterización de estos conceptos puede variar. Esta variación se debe, principalmente, a la evolución del contexto en el que se utilizan, así como de las mismas ideologías y conceptos, pues lo que se entendía por igualdad o progreso en el siglo XVIII, puede distar considerablemente de lo que se entiende ahora.

Los conceptos izquierda y derecha se sitúan como extremos del espectro político. De esta forma, dan origen a otras posturas políticas que se encuentran a lo largo de éste, tales como: centro, centro-izquierda y centro-derecha. Estas posturas se configuran debido a que retoman elementos –en mayor o menor grado– de ambas ideologías.

Aunado a lo anterior, es necesario considerar que cada vez surgen temas más complejos, mismos que para ser explicados requieren de transversalidad política, es decir, que no se pueden encasillar únicamente dentro de los límites de un concepto. Un ejemplo de esto puede ser observado en posturas políticas ambientalistas o antiterroristas⁶⁷, pues resulta complicado definir las con base en los conceptos tradicionales de izquierda y derecha.

1.6. El Neodesarrollismo: un modelo para América Latina

Los efectos provocados por la implementación de parámetros neoliberales en América Latina, el triunfo de partidos políticos de izquierda en algunos países latinoamericanos –Brasil, Uruguay, Bolivia, Venezuela, entre otros– y la configuración de un orden mundial multipolar en la que emergieron potencias latinoamericanas como Brasil y México, fueron algunos de los factores que, con la entrada del nuevo siglo, dieron paso al surgimiento de un modelo de desarrollo alternativo en la región.

El auge del modelo neodesarrollista durante los primeros años del nuevo siglo se vio potencializado por factores como el alza en los precios de las materias primas y la apertura de nuevos convenios de comercialización con países asiáticos, lo que

⁶⁷ Cfr. Ibíd. p. 181

posibilitó a los gobiernos latinoamericanos para disminuir su deuda externa y en consecuencia, obtener cierta independencia respecto de los organismos financieros internacionales y sus recomendaciones de política.

El modelo conocido como “neodesarrollismo” se caracteriza por modificar pautas que se habían instaurado bajo el modelo neoliberal, por ejemplo, la doctrina económica desreguladora. Si bien es cierto que el modelo neodesarrollista recupera ciertos elementos de la economía de mercado, éste contempla al Estado como el actor primordial, la expansión de las políticas sociales, la integración regional –tanto económica como política– y la articulación de un mercado interno⁶⁸ como sus ejes principales.

Es importante mencionar que el modelo neodesarrollista no niega la importancia del mercado, sino que persigue la creación de un espacio de coordinación entre “la esfera pública y privada para lograr el incremento de la renta nacional y el bienestar social”⁶⁹. Este modelo no se considera proteccionista debido a que fomenta el comercio con el exterior, al mismo tiempo que busca fortalecer la competencia entre las empresas nacionales.

Las medidas que considera el neodesarrollismo para aumentar el nivel de bienestar social se basan en la consolidación de un Estado fuerte que promueva el desarrollo y la distribución del ingreso a través de la implementación efectiva de políticas económicas, fiscales y sociales. Además, en el ámbito comercial el Estado se encarga de preservar los equilibrios macroeconómicos necesarios –tipo de cambio competitivo, tasa de interés baja, inflación controlada– para promover la inversión extranjera y la competitividad de las empresas nacionales tanto en el mercado interno como el externo.

Una de las características más relevantes del neodesarrollismo se ubica en que éste modelo fue propuesto para ser implementado de manera regional, específicamente en países latinoamericanos. Esta indicación se debe a que consiste en un modelo

⁶⁸ Cfr. Aranibar, Antonio y Rodríguez, Benjamin. (coord.)(2013). *América Latina, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?*. Argentina: Siglo XXI. p.21

⁶⁹ *Ibíd.* p.53

económico exportador de materias primas con pretensión industrialista, para cuya consolidación es necesario contar con un marco democrático estable, que son condiciones que se presentan en la mayoría de los países latinoamericanos.

Con lo presentado anteriormente es posible tener un panorama sobre cuáles son las principales propuestas, objetivos y estrategias del modelo neodesarrollista. De esta forma, se entiende que éste no surge como producto de una postura ideológica, sino que recupera elementos de diversas teorías y modelos para conformar un modelo de desarrollo alternativo, que busca adecuarse a la realidad latinoamericana y concentrarse en el fomento del desarrollo para dar solución a las principales problemáticas sociales de estos países: la pobreza y la desigualdad.

1.7. Recapitulación

La información expuesta en este capítulo ofrece elementos teóricos para el análisis de los casos seleccionados. En primer lugar, la revisión de obras de distintos autores para definir estos conceptos permite tener una noción más completa acerca de la problemática de la pobreza y sus causas.

En un principio, las propuestas que se exploran para definir la pobreza permiten ubicar las principales diferencias entre los criterios que se utilizan como base para, desde distintas posturas, determinar quién es pobre y quien no. De esta forma, al determinar si la pobreza se define con base en un nivel mínimo de ingreso, si incorpora necesidades más extensas o si se entiende como la falta de condiciones para el ejercicio de los derechos, se instaura una metodología que permita su medición. Por esta razón, la recuperación de las definiciones y metodologías presentadas en este capítulo sirven para identificar las posturas –conceptuales y metodológicas– que se adoptaron en cada uno de los países estudiados.

Adicionalmente, la exposición del ciclo de políticas públicas resulta crucial para el análisis que se desarrolla en esta investigación, pues sirve como una guía para ubicar las diferentes etapas del mismo que se observan en los casos seleccionados. En primer lugar, con el objetivo de examinar si los gobiernos de ambos países priorizaron el combate a la pobreza dentro de su agenda, se analizan los planes de gobierno de

cada país dentro del periodo seleccionado. Posteriormente, esta investigación se centra en la evaluación de las estrategias implementadas en ambos países, que constituye la última y más relevante fase del ciclo, ya que permite emitir recomendaciones acerca de los aspectos que se deben mejorar para alcanzar los objetivos establecidos.

En el caso de la política social, su definición es importante ya que brinda la pauta para centrar el análisis en la observación de las problemáticas sociales que el Estado considera prioritarias y, en consecuencia, las acciones que emprende para resolverlas. Por tal motivo, esta investigación utiliza los planes de gobierno de ambos países como un recurso para identificar si la pobreza es una problemática que se priorizó en los gobiernos estudiados.

Asimismo, la revisión de las características que distinguen a los tipos de estrategias más comunes que se han implementado para el combate a la pobreza en América Latina permite identificar el curso de acción que cada gobierno eligió para resolver esta problemática y cuáles fueron sus principales efectos. A su vez, esta clasificación permitirá vislumbrar si los gobiernos apostaron por políticas amplias o restrictivas y cuáles son sus efectos. Adicionalmente, esta tipología proporciona elementos para reconocer las diferencias y similitudes existentes entre las estrategias que se implementaron para atender esta problemática.

Finalmente, la revisión de las identidades ideológicas sirve como base para distinguir si la orientación de los gobiernos tuvo alguna influencia en sus decisiones de política y, de esta forma, examinar si sus estrategias se acercan más a los valores de izquierda o derecha, así como el papel que asume el Estado en cada caso. En este sentido, la revisión del modelo neodesarrollista resulta pertinente para analizar si los gobiernos adoptaron este modelo durante el periodo estudiado, incorporando un esquema de economía de mercado junto con un Estado amplio que dirige el combate a la pobreza u otro modelo.

Capítulo 2. El combate a la pobreza en Uruguay: un caso de éxito

El combate a la pobreza en el caso uruguayo es uno de los más interesantes de la región. Las mediciones de pobreza emitidas por organismos tanto regionales como internacionales permiten observar que este país presentó una reducción sobresaliente de los niveles de pobreza en el territorio latinoamericano.

Por tal motivo, el objetivo de este capítulo consiste en la identificación y análisis de las estrategias gubernamentales que ocasionaron o contribuyeron a tal disminución de los niveles de pobreza en el periodo seleccionado. De esta manera será posible identificar los factores que propiciaron la reducción de los niveles de pobreza y establecer una comparación con las estrategias de combate a la pobreza implementadas en México, lo cual permitirá observar si existe o no una relación entre el tipo de estrategias implementadas para combatir la pobreza y la ideología de los gobiernos.

Con el fin de tener elementos que contribuyan a realizar una comparación informada de los casos que se abordan en esta tesis, se hace necesario recuperar algunos datos esenciales de ambos países. En el caso de Uruguay se tiene que cuenta con una superficie total de 318, 413 km², lo que lo convierte en uno de los países más pequeños de la región. Asimismo, reporta una de las poblaciones más pequeñas del continente, con 3, 440, 157 habitantes.⁷⁰

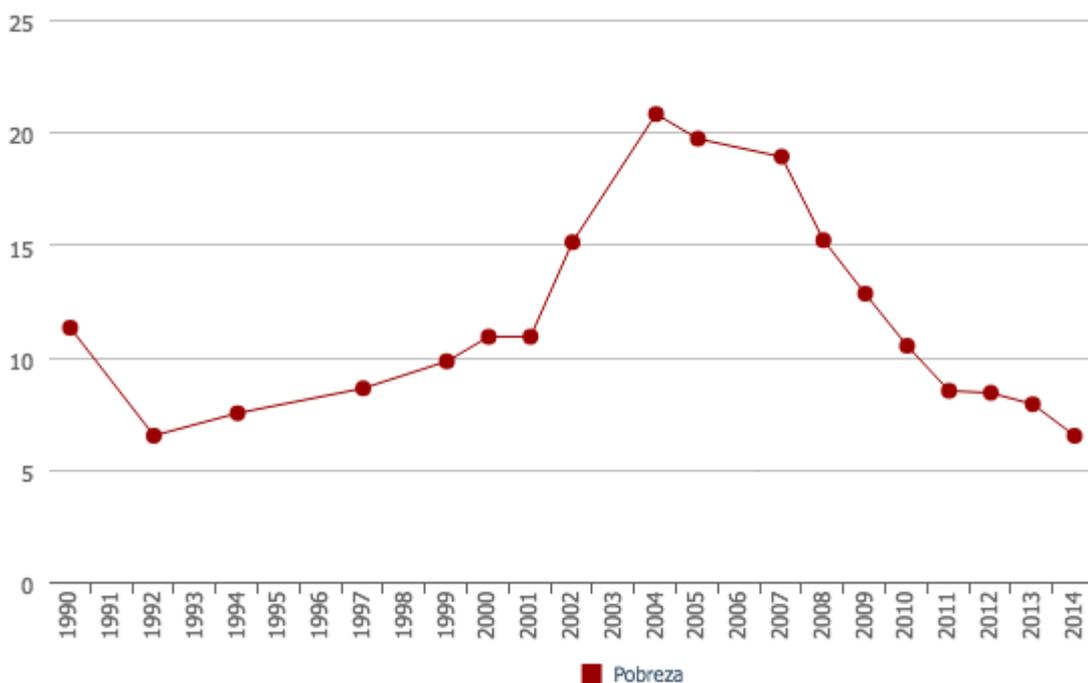
Aunado a lo anterior, la Constitución de la República Oriental del Uruguay establece que la nación adopta una forma de gobierno democrática republicana, en la que el poder del Estado se distribuye en tres poderes, a saber:

- Poder Ejecutivo: ejercido por el Presidente. Además, existe un Vicepresidente que desempeñará las mismas facultades en caso de ausencia temporal o definitiva del Presidente.
- Poder Legislativo: ejercido por la Asamblea General, que a su vez se divide en una Cámara de Representantes y otra de Senadores.

⁷⁰ República Oriental del Uruguay, (2014), *Uruguay en cifras 2014*. Recuperado de: http://www.ine.gub.uy/documents/10181/39317/Uruguay_en_cifras_2014.pdf/aac28208-4670-4e96-b8c1-b2abb93b5b13. [Consultado: 20 de abril 2019], p.13-15

- Poder Judicial: ejercido por la Suprema Corte de Justicia, Tribunales y Juzgados.⁷¹

Ahora bien, en consideración de lo anterior, esta investigación se enfoca en la evolución de la pobreza en Uruguay durante el periodo de 2004 a 2014. La selección de este periodo de tiempo se debe a que durante estos años el comportamiento de la gráfica de pobreza de este país se torna particularmente interesante, pues a partir del año 2005 se observa una tendencia decreciente de los niveles de pobreza.



Gráfica 1. Evolución de la pobreza en Uruguay (% de la población)

Fuente: CEPALSTAT: Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas

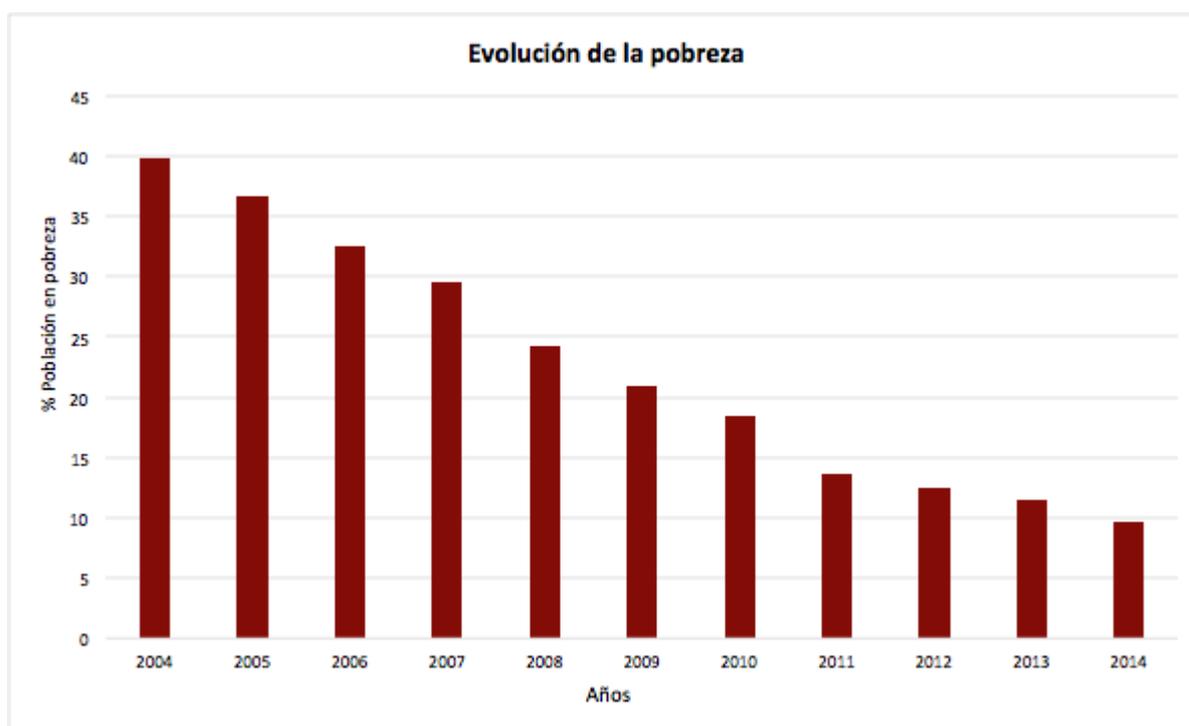
Como puede observarse en la gráfica 1, de acuerdo con datos de la CEPAL⁷², en 2004 el 20.8% de la población de Uruguay se encontraba en situación de pobreza, lo cual cambió significativamente en los años posteriores. En 2005 la tasa de pobreza se redujo a 19.7% y a partir de dicho año, se presentó una tendencia decreciente

⁷¹ *Constitución de la República Oriental del Uruguay 1967*, Dirección URL: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Uruguay/Leyes/constitucion.pdf>. [Consultado:7 de mayo de 2019], pp.10-34

⁷² Se consideran los datos de la CEPAL como base para el análisis debido a que esta organización realiza una estandarización de los datos obtenidos en las encuestas de hogares de cada país, lo que facilitará la comparación entre Uruguay y México.

hasta que en 2014, la tasa se redujo hasta 6.5%. De esta forma es posible observar que en un periodo de 10 años (2004-2014) la pobreza en Uruguay se redujo en un 14.3 puntos porcentuales, siendo ésta una de las reducciones de pobreza más importantes de la región.

La tendencia presentada en la gráfica de la CEPAL se corrobora con datos provenientes del archivo uruguayo. En la gráfica 2 se aprecia que a partir del año 2004, el porcentaje de personas en situación de pobreza presenta una tendencia decreciente, pasando de 39.9% a 9.7% en 2014. De acuerdo con estos datos, se observa que en un periodo de 10 años, la pobreza en Uruguay se redujo a un dígito.



Gráfica 2. Evolución de la pobreza en Uruguay (% de la población)

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

A pesar de que los datos publicados por la CEPAL y el gobierno uruguayo difieren en cuanto a los porcentajes exactos de población en situación de pobreza, ambas gráficas muestran la misma tendencia decreciente en este indicador a través de los años. De esta forma, en ambas gráficas es posible observar una considerable disminución de la pobreza durante el periodo seleccionado.

La diferencia entre los porcentajes de pobreza que muestran ambas fuentes se explica debido a la metodología que cada una de ellas utiliza para su cálculo. Por un

lado, la CEPAL, con el objetivo de exponer datos comparables entre los países de la región, realiza su medición a través del establecimiento de una línea de pobreza en la que se consideran dos componentes: “el costo de adquirir una canasta básica de alimentos y el costo de los demás bienes y servicios, expresado sobre la base de la relación entre el gasto total y el gasto en alimentos”.⁷³ De acuerdo con esta metodología, los hogares –y sus integrantes– cuyo ingreso se encuentra por debajo de la línea, son clasificados como pobres.

En el caso de los datos nacionales de Uruguay sobre los niveles de la pobreza se tiene que éstos también surgen como consecuencia de la metodología de medición por ingreso. De esta forma, el bienestar de los hogares se mide de acuerdo con la línea de pobreza, a partir de la cual se construye el supuesto de que la pobreza absoluta puede desaparecer si los ingresos aumentan lo suficiente.⁷⁴

A pesar de que ambas mediciones se construyen con base en la misma metodología, es necesario recalcar que existen numerosas variaciones que pueden modificar los resultados de medición por ingreso. Sin embargo, los alcances de esta tesis no permiten una revisión profunda de cada una de las metodologías empleadas, por lo que será un tema que deberá explorarse en trabajos posteriores.

Adicionalmente, otra razón para la selección de este periodo se debe a que en Octubre de 2004, el Frente Amplio ganó las elecciones presidenciales, cuando obtuvo el 50.5% del total de votos emitidos⁷⁵. La victoria del Frente Amplio representó un viraje significativo en el escenario político uruguayo, ya que por primera vez los partidos tradicionales –Partido Colorado (PC) y Partido Nacional (PN)– fueron derrotados en una contienda democrática a nivel nacional.

⁷³ CEPAL, (2019), *Medición de la pobreza por ingresos*. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44314/1/S1800852_es.pdf. [Consultado: 10 de mayo de 2019], p.21

⁷⁴CEPAL,(2019), *Medición de la pobreza monetaria en Uruguay*. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44415/1/S1801038_es.pdf?fbclid=IwAR2_ZOIDN_h7uxqnyajwzP4l0ql0N9SxXBZ12VnZty6dhLvJinozXCg_Q7qU, [Consultado:10 de mayo de 2019], p.12

⁷⁵ Buquet, Daniel y Chasqueti, Daniel. (2005), “Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio” *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, núm. 2, 2005, pp. 143-152 Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago, Chile.

El Partido Colorado fue fundado en 1836, lo cual lo convierte en uno de los partidos más antiguos de Uruguay. Es catalogado como un partido de centro-derecha que argumenta perseguir la superación de la sociedad uruguaya “mediante el funcionamiento de un sistema democrático en un régimen de derecho basado en la libertad individual, la justicia social y la soberanía popular”⁷⁶. Este partido obtuvo el segundo lugar en las elecciones presidenciales de 2004, siendo rebasado por los votos que favorecieron al Frente Amplio.

El Frente Amplio ha sido reconocido internacionalmente como una fuerza política ubicada a la izquierda del espectro político. Este partido político fue fundado el 5 de febrero de 1971, integrando a una amplia gama de grupos políticos con orientaciones progresistas, entre los que destacan: movimientos sociales, partidos políticos, sindicatos, entre otros; los cuales se habían mantenido como oposición a los partidos tradicionales hasta la creación conformación del Frente Amplio. Debido a sus características, el FA se define como una coalición “democrática, popular, antioligárquica y antiimperialista”⁷⁷, respetuosa de los múltiples grupos y sectores sociales que la conforman.

Además de su victoria en 2004, el Frente Amplio ganó las dos elecciones presidenciales posteriores, es decir, los últimos tres presidentes uruguayos han sido postulados por dicho partido. Durante estos periodos, los gobiernos frenteamplistas se han distinguido por la implementación de algunas de las políticas más progresistas –sobre todo en el aspecto social– dentro de la región latinoamericana.

⁷⁶ Partido Colorado,(2016), *Carta Orgánica del Partido Colorado*, [en línea]. Recuperado de: <https://partidocolorado.uy/carta-organica-del-partido-colorado/>. [Consultado: 19 de Eoviembre de 2019]

⁷⁷ Frente Amplio, (2018), *Lineamientos básicos*, [en línea]. Recuperado de: <https://frenteamplo.uy/institucional/historia/item/14-principios-del-fa>. [Consultado: 19 de Eoviembre de 2019]

2.1. El lugar de la pobreza en los planes de gobierno

Uno de los elementos donde se puede observar el trato que un gobierno le otorga a la problemática de la pobreza se ubica en el lugar que ésta tiene dentro de su plan de gobierno, ya que a través de éste se manifestará si la pobreza se considerará como un tema primordial o un tema secundario durante su periodo. Para este propósito, a continuación se examinan los planes de gobierno presentados por cada uno de los presidentes que gobernaron Uruguay a lo largo del periodo estudiado.

Jorge Batlle

Nació el 25 de Octubre de 1927. En el ámbito profesional se desempeñó como abogado, periodista y político. A lo largo de su carrera política ocupó cargos como Diputado y Senador, además ser candidato presidencial del Partido Colorado en cinco ocasiones (1966, 1971, 1989, 1994 y 1999). Su triunfo en la elección de 1999 lo convirtió en el trigésimo octavo presidente de Uruguay, así como en el cuarto miembro de la familia Batlle en ocupar el cargo.

Debido al periodo de análisis que se abarca en el presente trabajo de investigación (2004-2014) resulta necesario analizar los últimos años de Jorge Batlle como presidente de Uruguay. Batlle, quien se definió a sí mismo como un político liberal, fungió como presidente de Uruguay entre 2000 y 2005, siendo propuesto como candidato del Partido Colorado, un partido de centro-derecha que se ha consolidado como uno de los más longevos en el país, ya que existe en Uruguay desde 1836.

A pesar de que la presidencia de Batlle concluyó en marzo de 2005, el análisis de su narrativa resulta relevante para identificar la importancia que se dio a la problemática de la pobreza durante su gobierno, así como el legado que dejó a los gobiernos frenteamplistas. De esta forma, también será posible observar si los gobiernos del Frente Amplio continuaron con las directrices del gobierno previo respecto a la pobreza o las modificaron.

La postura adoptada por el gobierno de Batlle hacia la problemática de la pobreza puede ser observada a partir de su plan de gobierno, así como los diversos informes que presentó durante su periodo presidencial. De esta forma es posible ubicar que en el programa de gobierno emitido por el Partido Colorado, se reconoce la necesidad de la “creación y distribución equitativa de oportunidades a partir de la organización y prestación de servicios (...) con especial prioridad para los sectores más humildes de la población”⁷⁸.

Adicionalmente, en el mismo documento se menciona la inversión social como una herramienta que ayudará a fortalecer la equidad y eliminar la exclusión social. En este sentido, señala que se buscará mantener estabilidad económica, con énfasis en la disciplina fiscal del gobierno, ya que ésta es fundamental para la protección de las políticas sociales.

Más tarde, el 1º de marzo de 2004, en un informe presentado ante el Poder Legislativo, Batlle señaló a Uruguay como el país latinoamericano que destinó mayor parte de su presupuesto al gasto social (70%)⁷⁹. No obstante, el expresidente mencionó la importancia del gasto social en áreas como el sector salud, sin hacer mención específica del combate a la pobreza.

Este conjunto de documentos permite observar que a pesar de que durante el mandato de Jorge Batlle se hace referencia a conceptos como la búsqueda de una mejor distribución y la importancia del gasto público, no se identifica directamente a la pobreza como una problemática social urgente por resolver.

Por tal motivo, es posible concluir que la pobreza no ocupó una posición de atención primordial durante el gobierno de Batlle. Además se observa que, durante el último año de su gestión, ésta alcanzó sus niveles más altos, aumentando a 20.8% y 39.9%, de acuerdo con datos de la CEPAL y el MIDES respectivamente.

⁷⁸Programa de Gobierno del Partido Colorado. [en línea]. Recuperado de: http://www.uruguaytotal.com/elecciones/partido_colorado.htm. [Consultado: 29 de Noviembre de 2018]

⁷⁹ Presidencia de la República Oriental de Uruguay, (2014), *Mensaje del Sr. Presidente de la República Dr. Jorge Batlle a la Asamblea General*, [en línea]. Recuperado de: <http://archivo.presidencia.gub.uy/mem2003/mensaje.pdf>. [Consultado: 29 de Noviembre de 2018]

Tabaré Vázquez

Nació el 17 de enero de 1940. Es Licenciado en Medicina por la Universidad de la República, con especialidad en oncología y radiología. Su carrera política comenzó como militante del Partido Socialista (PS), cuando aún era estudiante. En 1989 fue electo como Intendente de Montevideo y a partir de ese momento, se posicionó como uno de los principales líderes del Frente Amplio.

Vázquez compitió por la Presidencia como candidato de la coalición Encuentro Progresista/Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría⁸⁰ en tres ocasiones: 1994, 1999 y 2004. En ésta última resultó ganador y su gobierno abarcó de 2005 a 2010. Más tarde, en 2014, fue reelecto como presidente para el periodo 2015-2020.

Resulta preciso apuntar que debido al periodo que se contempla en este trabajo de investigación, sólo se considerará el primer periodo presidencial de Tabaré Vázquez. En Octubre del 2004, después de ser declarado el ganador de la contienda electoral, Vázquez presentó su Plan de Propuestas y Proyectos, titulado “El gobierno del cambio: transición responsable”, el cual se divide en siete ejes principales: Uruguay Social –medidas para atender la emergencia social–; Encuentro con empresarios –se enfoca a generar un ambiente propicio para la actividad empresarial–; Uruguay Productivo –persigue el desarrollo productivo con especialización y calidad–; Uruguay Innovador –promueve el diseño de innovación entre los actores productivos y las instituciones públicas–; Uruguay Democrático –se centra en la promoción de auditorías independientes a los poderes estatales–; Uruguay Integrado –se enfoca en la política exterior del país– y Uruguay Cultural –promueve la cultura mediante la educación educación artística y el desarrollo de proyectos–.

En este plan del presidente Tabaré Vázquez, la sección titulada “Uruguay social” contiene las propuestas de su gobierno para mejorar la calidad de vida de la población

⁸⁰ Para las elecciones de 1994 y 1999 esta coalición se integró por el Frente Amplio y otras fuerzas políticas de izquierda como la *Corriente 78* y el *Partido Demócrata Cristiano*. Sin embargo, para la elección de 2004, se expandió e integró otros grupos progresistas; esta última coalición fue nombrada “Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría”.

uruguaya. Esta sección consta de 19 propuestas, de las cuales 5 mencionan explícitamente el concepto de *pobreza* y 4 mencionan los conceptos de *políticas* y *programas sociales*. Los puntos restantes del proyecto hacen referencia a temas de salud, educación y alimentación.

Algunos de los aspectos más útiles en este documento para identificar la postura del gobierno de Tabaré Vázquez hacia la problemática de la pobreza, así como algunas de las características de las propuestas para solucionarla son:

- “2- Atacar las causas de la pobreza estructural.
- 4- Contener y reducir la pobreza en los sectores más vulnerables.
- 5- Aplicación del subsidio directo con contraprestaciones laborales para hogares con ingresos monetarios inferiores a la línea de pobreza oficial.
- 15. Reasumiremos para el Estado uruguayo su imprescindible e insustituible papel en la articulación y ejecución de políticas sociales.
- 17. Asignaremos a los municipios un papel fundamental en la articulación de políticas sociales.
- 18. La financiación de estas políticas implicará, en primer lugar, optimizar recursos ya disponibles.
- 19. Promoveremos también la optimización de los diversos programas sociales que se ejecutan con fondos aportados por organismos internacionales.”⁸¹

Con lo expuesto anteriormente es posible observar que la administración de Tabaré Vázquez, la cual estuvo en funciones del 1º de marzo de 2005 al 1º de marzo de 2010, consideró la pobreza como un tema primordial dentro del área social de su programa. En consecuencia, dicha administración contemplaba las políticas y programas sociales como estrategias fundamentales para el combate a la pobreza.

Entre las características más relevantes que se mencionan para determinar las estrategias de combate a la pobreza destacan elementos como: los subsidios directos, la articulación de diferentes niveles de gobierno –dando un papel fundamental a los municipios–, la optimización de los recursos públicos y la colaboración con organismos internacionales. De igual forma, el proyecto de Tabaré Vázquez enfatiza en la responsabilidad del Estado como ejecutor de las políticas

⁸¹ Presidencia de la República Oriental de Uruguay, (2004), *Presidente Tabaré Vázquez. Propuestas y proyectos. El gobierno del cambio: la transición responsable*. [en línea]. Recuperado de: <http://archivo.presidencia.gub.uy/web/pages/vazquez03.htm> [Consultado:19 de Noviembre 2018]

sociales, con lo cual su gobierno asume la responsabilidad de implementar estrategias efectivas para combatir la pobreza.

José Mujica

Nació el 20 de mayo de 1935 en Montevideo, Uruguay. En el ámbito académico, concluyó el ciclo básico de estudios –primarios y secundarios– e ingresó a estudios preparatorios, los cuales no concluyó. Su carrera política comenzó como militante del Partido Nacional. Posteriormente, durante la década de los sesenta, se unió al grupo guerrillero conocido como Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros; esta actividad política lo llevó a pasar 14 años en prisión.

Mujica se vio beneficiado por la Ley n° 15.737, que otorgaba amnistía a los delitos políticos cometidos a partir de 1962. De este modo, fue puesto en libertad en 1985. Al recuperar su libertad, Mujica fue uno de los exguerrilleros que fundaron el Movimiento de Participación Popular, un grupo de izquierda radical dentro del Frente Amplio.

A partir de los años noventa, José Mujica se desempeñó en diversos cargos públicos como Diputado, Senador, Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y Presidente de la República. En Noviembre de 2009 José Mujica ganó la segunda vuelta de la elección presidencial al obtener el 52.39% de los votos⁸². El periodo presidencial de Mujica abarca del 1º de marzo del 2010 al 1º de marzo de 2015; durante estos años se dio a conocer internacionalmente debido a sus declaraciones y políticas progresistas, así como por su perfil político.

Mujica es un político que se ha presentado como un líder del pueblo, cercano a las masas. Su estilo de vida austero es una de las características que lo hizo ser ampliamente conocido, pues al habitar una pequeña finca situada en una zona rural y conducir un antiguo auto Volkswagen, ha sido denominado “el presidente más pobre del mundo” en numerosas ocasiones.

⁸² Corte Electoral: República Oriental de Uruguay, 29/11/09, *Balotaje* [en línea]. Recuperado de: <http://elecciones.corteelectoral.gub.uy/20091129/SSPMain.asp> [Consultado: 5 de Noviembre de 2018]

La trayectoria política de José Mujica presenta un viraje en el que dicho personaje pasa de la participación política radical como guerrillero, a una participación a través de las instituciones políticas formales, siendo ésta última la cual le permite llegar a la presidencia. De esta forma se aprecia que la postura del líder de izquierda tendió a moderarse, aunque a pesar de este proceso continuó impulsando acciones en favor de los intereses de los más necesitados.

A pesar de que no se encontró un plan de gobierno oficial de la presidencia de Mujica en el archivo electrónico uruguayo, es posible reconocer las actitudes de su gestión hacia la problemática de la pobreza a través de las declaraciones que realizó como presidente en funciones y al documento titulado “Hacia una estrategia de Desarrollo Nacional”, emitido como consecuencia del V Congreso Extraordinario del Frente Amplio.

Durante su toma de protesta, Mujica declaró que uno de los elementos esenciales de su gobierno sería el gasto social. En este mismo evento, reconoció a la indigencia como un problema grave que debía ser erradicado. Asimismo, dio a conocer que 1 de cada 5 uruguayos se encontraban en pobreza, mientras que al país le iba bien⁸³. Por tal motivo, calificó a la pobreza como una situación injusta y peligrosa.

Además de las declaraciones emitidas por José Mujica ante los medios de comunicación, el presidente declaró ante Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de Uruguay que los principales ejes de su proyecto serían: salud, educación, seguridad e infraestructura; sin embargo, el “buque insignia de su gobierno sería eliminar la indigencia y reducir la pobreza a un dígito”⁸⁴, con un enfoque en el desarrollo de las capacidades humanas, añadió el vicepresidente Danilo Astori.

Para lograr el principal objetivo de su gobierno, Mujica planteó el desarrollo de programas como el Plan de Impacto Habitacional, destacando que no sólo se

⁸³ El País.(1/03/10), “José Mujica asume la presidencia de Uruguay y apuesta por el gasto social”. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2010/03/01/actualidad/1267398009_850215.html [Consultado: 18 de Noviembre de 2018]

⁸⁴ MIDES, (24/02/10), “Combatir la indigencia y la pobreza serán el “buque insignia” de Mujica”. [en línea] Recuperado de: <http://www.mides.gub.uy/6762/combater-la-indigencia-y-la-pobreza-seran-el-quotbuque-insigniayquot-de-mujica> [Consultado: 18 de Noviembre 2018]

enfocaría a la construcción de viviendas para familias en situación de pobreza, sino que también abordaría otros aspectos importantes como la integración social y el acceso a servicios.

Por otra parte, el documento emitido por el Frente Amplio sobre el proyecto del segundo gobierno frenteamplista cuenta con una sección titulada “Uruguay social: por más justicia y equidad”, en la que se integran los principales objetivos y líneas de acción de la administración de Mujica respecto a problemáticas sociales como la pobreza, la indigencia y la desigualdad.

En este documento es posible apreciar que la pobreza se retoma como una de las principales problemáticas que deben ser combatidas por el gobierno nacional. Asimismo, se reconoce que el gobierno progresista deberá “incidir en los mecanismos de reproducción de la pobreza”⁸⁵, enfocándose especialmente en aquellos sectores que están en riesgo de ser excluidos del sistema de protección social.

Otro punto relevante expuesto en el proyecto del Frente Amplio consiste en que la matriz del sistema de protección social se basará en un modelo de redistribución de riqueza, por lo que las políticas sociales implementadas por el gobierno deberán complementarse con políticas económicas que conformen un modelo de desarrollo acorde a estos objetivos.

Finalmente, es posible observar que el segundo gobierno frenteamplista concibe a la protección social, construida a partir de distintas políticas y programas sociales, como una herramienta para alcanzar una sociedad más igualitaria. Por tal motivo, los ejes programáticos expuestos en el proyecto del Frente Amplio mencionan repetidamente conceptos como igualdad, equidad y justicia social.

Prioridades gubernamentales: diferencias y similitudes en torno a la pobreza

⁸⁵ Michelini, Zelmara, (2009), Frente Amplio, *V Congreso Extraordinario: Hacia una estrategia de Desarrollo Nacional* [en línea] Recuperado de: <https://www.frenteampio.uy/documentos-institucionales/item/135-programa-2010-2015Documento FA> [Consultado: 30 de Noviembre de 2018] p. 67

Al analizar el contenido de los proyectos de gobierno de los presidentes uruguayos que gobernaron durante el periodo 2004-2014 se destacan importantes diferencias entre las prioridades de la administración de gobierno de Jorge Batlle y los gobiernos frenteamplistas de Vázquez y Mujica. Específicamente respecto al tema de la pobreza, es posible observar que en el proyecto de Batlle no se menciona como una problemática social primordial; mientras que constituye un eje fundamental de los proyectos de gobiernos posteriores.

Una de las principales diferencias entre la gestión del gobierno de Jorge Batlle y los gobiernos posteriores se ubica en que con el inicio del gobierno de Tabaré Vázquez se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), al cual se le confieren las siguientes competencias:

F) Implementar, ejecutar y coordinar Programas de Atención a la Emergencia Social, mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y pobreza, buscando el mejoramiento de sus condiciones de vida y su integración social.

G) Proporcionar información y asesoramiento sobre los programas disponibles para quienes se encuentran en situación de indigencia o extrema pobreza.⁸⁶

La creación de este Ministerio resulta altamente relevante ya que conduce a un mayor grado de institucionalización de las estrategias que se implementarán para combatir la pobreza. De esta forma se manifiesta que el gobierno de Tabaré Vázquez otorga mayor importancia a la problemática de la pobreza que el gobierno anterior.

Asimismo, se distinguen algunas diferencias y similitudes en las posturas y proyectos presentados por Tabaré Vázquez y José Mujica para combatir la pobreza. En ambos casos se concibe la pobreza como prioridad de la administración, misma que considera que el Estado tiene el deber de desempeñar un papel central en su combate, principalmente utilizando el gasto social dirigido a políticas y programas sociales como una de las principales estrategias para combatir esta problemática.

Otro punto de convergencia de los gobiernos de Tabaré Vázquez y José Mujica se ubica en que sus programas contemplan la coordinación entre diferentes niveles de

⁸⁶ El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, (2005), *Ley N° 17.866: Creación del Ministerio de Desarrollo Social*. [en línea]. Recuperado de: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/61/1/ley-mides.pdf> [Consultado: 10 de Diciembre de 2018]

gobierno como un factor clave para lograr una implementación exitosa de sus políticas y programas sociales, la cual les lleve a obtener los resultados esperados.

Algunas diferencias entre las actitudes hacia la pobreza presentadas por las dos administraciones frenteamplistas se ubican en que la administración de Mujica pretende profundizar y ampliar el alcance de las políticas iniciadas por Vázquez. Asimismo, el gobierno de Mujica contempla un enfoque más amplio para resolver la pobreza, ya que se integran objetivos como la integración social de los sectores vulnerables.

Al analizar las principales posturas y estrategias para combatir la pobreza en las dos administraciones frenteamplistas es posible observar que al ser gobiernos provenientes del mismo partido político, el segundo pretende dar continuidad a las políticas iniciadas en el primero. Por esta razón, las diferencias que pueden observarse al comparar ambos proyectos no son sustanciales, sino que se proponen cambios para incrementar los impactos que tuvieron las políticas de la primera administración.

La información presentada acerca de las propuestas y planes de gobierno de los presidentes que gobernaron durante el periodo de 2004-2014 denota las posturas de sus gobiernos respecto a la problemática de la pobreza. No obstante, debido a los objetivos de esta investigación, es necesario indagar más a fondo para corroborar si los planteamientos de Jorge Batlle, Tabaré Vázquez y José Mujica se concretaron en la práctica o no, lo cual se evaluará al examinar las características de las estrategias gubernamentales implementadas para el combate de la pobreza durante sus mandatos.

2.2. Características de las estrategias gubernamentales para el combate a la pobreza en Uruguay

Con el objetivo de identificar los elementos más relevantes que propiciaron la reducción en los niveles de pobreza del caso uruguayo es necesario analizar las características del conjunto de estrategias para el combate a la pobreza implementadas en el periodo estudiado. Además, de esta forma será posible comprobar si las posturas expresadas por los presidentes Jorge Batlle, Tabaré Vázquez y José Mujica en sus respectivos proyectos de gobierno se materializaron en la instrumentación sus estrategias.

2.2.1. Presupuesto

El presupuesto es uno de los elementos más importantes que deben ser estudiados para determinar la importancia que los gobiernos otorgan a una problemática social determinada. Su relevancia se ubica en que permite conocer cómo un gobierno distribuye sus recursos económicos para lograr la materialización de los proyectos que le permitirán alcanzar el cumplimiento de sus objetivos.

Para analizar el comportamiento del presupuesto destinado a las estrategias gubernamentales para el combate a la pobreza en Uruguay se requiere una revisión de los ejercicios presupuestales ubicados dentro del periodo de 2004 a 2014. Por tal motivo, en este trabajo de investigación se revisarán los presupuestos ejercidos durante los mandatos presidenciales de Jorge Batlle, Tabaré Vázquez y José Mujica. De esta forma, será posible determinar si el presupuesto ejercido en el área de desarrollo social fue un factor para el éxito de las estrategias de combate a la pobreza, y en consecuencia, para la disminución de sus niveles en el país.

El último año de gobierno de Jorge Batlle fue 2004, cuando declaró ante la Asamblea General que 70% del presupuesto uruguayo había sido destinado al gasto social⁸⁷. Posteriormente, en enero de 2005, al realizar su evaluación de gestión de gobierno, Battle señaló que durante su periodo se logró una reducción significativa de la pobreza⁸⁸. No obstante, a pesar de estas declaraciones, resulta difícil identificar una

⁸⁷ Presidencia de la República Oriental de Uruguay, (2004), *Mensaje del Sr. Presidente de la República Dr. Jorge Batlle a la Asamblea General*, [en línea]. Recuperado de: <http://archivo.presidencia.gub.uy/mem2003/mensaje.pdf>. [Consultado: 29 de Noviembre de 2018]

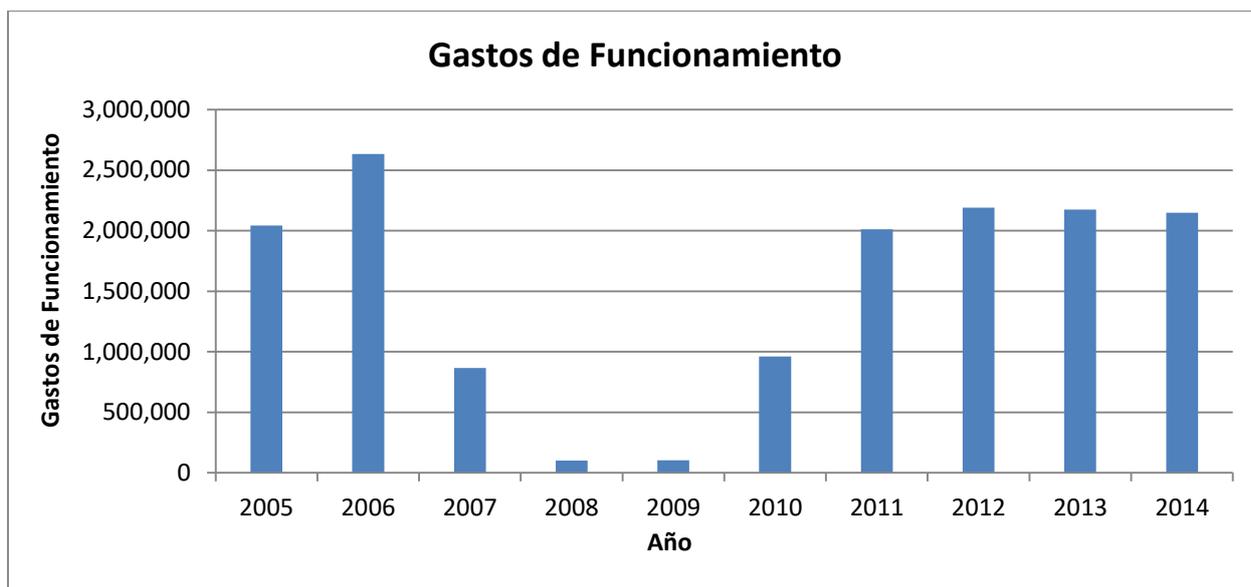
⁸⁸ Presidencia de la República Oriental de Uruguay, (2005), *Evaluación de la gestión de gobierno*, [en línea]. Recuperado de: <http://archivo.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2005/enero/2005012603.htm>. [Consultado: 29 de Noviembre de 2018]

conexión entre el presupuesto asignado para los programas de combate a la pobreza y su reducción.

La dificultad para hallar dicha conexión se debe a que durante el gobierno de Batlle no se contaba con un Ministerio encargado de los proyectos de desarrollo social en el país; en su lugar, las estrategias de combate a la pobreza eran diseñadas e implementadas por diferentes instancias gubernamentales, tales como el Ministerio de Vivienda y el Banco de Previsión Social. Por tal motivo, en los presupuestos correspondientes al periodo de gobierno de Jorge Batlle no se señala una partida específica destinada para las estrategias de combate a la pobreza.

En contraste a lo anterior, el 21 de marzo de 2005, a través de la Ley N° 17.866, se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). La creación de este Ministerio facilita la observación de los recursos económicos utilizados para financiar los programas implementados para el combate de la pobreza. Esto se debe a que a partir de 2005, los presupuestos nacionales contienen una partida específica destinada a las actividades del MIDES, organismo que concentra el diseño e implementación de los programas de combate a la pobreza.

La gráfica 3 muestra el presupuesto ejercido por el MIDES durante el periodo de 2005-2014. De esta forma es posible observar que durante los gobiernos frenteamplistas de Tabaré Vázquez y José Mujica, el presupuesto ejercido por dicha institución no presenta una tendencia constante. De acuerdo con los datos extraídos de los presupuestos nacionales correspondientes, 2006 fue el año en el que el MIDES ejerció su presupuesto más alto; mientras que en 2008 y 2009 éste fue considerablemente menor.



Gráfica 3. Gastos de Funcionamiento del MIDES⁸⁹

Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos nacionales

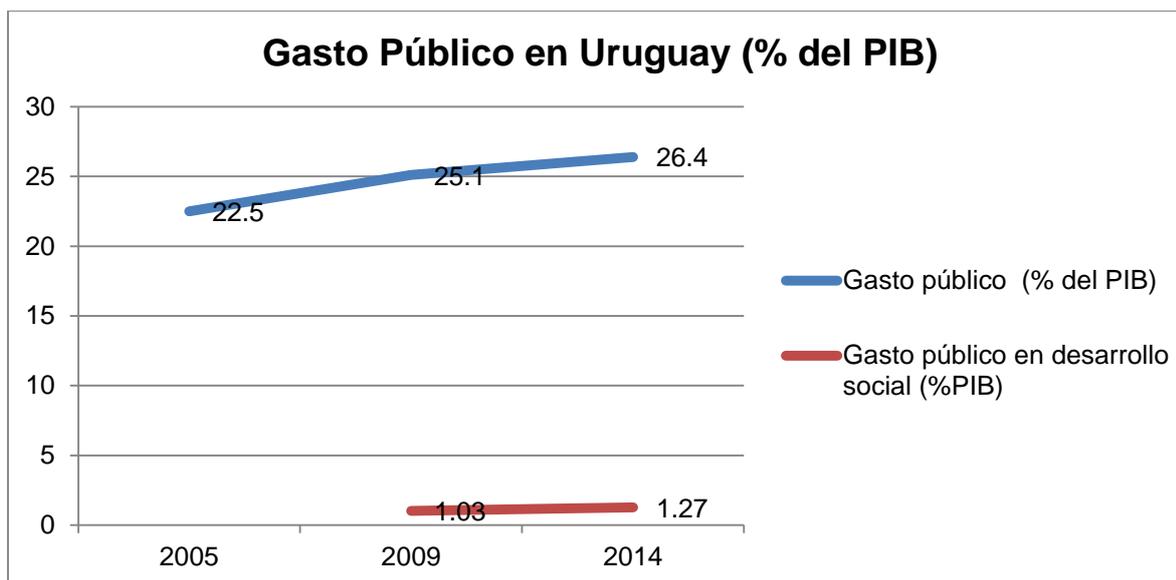
Aunado a lo anterior, la rendición de cuentas del MIDES correspondiente al periodo 2005-2007 permite observar que la mayor parte de los recursos del Ministerio se destinó a programas sociales de transferencias monetarias condicionadas a jefes y jefas de hogares, ya que este rubro reportó un gasto de \$3,888,830,383 pesos uruguayos⁹⁰ durante los dos años.

A pesar de que los datos de gasto por áreas no son continuos, pues no se tiene registro de ellos en los años posteriores, el informe del periodo 2005-2007 proporciona elementos para establecer un precedente de los programas a los que el MIDES destinó una mayor cantidad de recursos.

Adicionalmente, otros datos que resultan interesantes para analizar los recursos económicos que los gobiernos estudiados destinaron al combate de la pobreza se ubican en el gasto público como porcentaje del Producto Interno Bruto –PIB– y el gasto público destinado al desarrollo social, nuevamente, como porcentaje del PIB.

⁸⁹Información presentada en pesos uruguayos (UYU) –corrientes–. Estos datos excluyen el gasto corriente ejercido por el Ministerio de Desarrollo Social, únicamente consideran los recursos destinados a programas sociales.

⁹⁰ Ministerio de Desarrollo Social, (2009), *Rendición de cuentas 2005-2009*, [en línea]. Recuperado de: <http://www.mides.gub.uy/5023/rendicion-de-cuentas-2005---2009>. [Consultado:13 de Diciembre de 2018]



Gráfica 4. Gasto Público en Uruguay (% del PIB)

Fuente: Elaboración propia con datos de Betancur, Nicolás y Busquets, José. Op. Cit. p.384

La gráfica 4 muestra que durante el periodo evaluado en este trabajo de investigación el gasto público como porcentaje del PIB pasó de representar 22.5% en 2005 a 26.4% en 2014. Asimismo, el gasto público destinado al desarrollo social presentó un ligero aumento dentro del periodo en el que se cuenta con su registro (2009-2014).

Los datos expuestos anteriormente muestran que en el periodo analizado para el caso uruguayo no es posible identificar una correlación en la que un mayor presupuesto destinado al combate a la pobreza conduzca a una reducción en los niveles de la misma. Esta afirmación se sustenta en que el presupuesto ejercido por el MIDES no creció de manera constante, sino que incluso se redujo en algunos años.

Además, a pesar de que el gasto público presenta un incremento, el gasto público destinado al desarrollo social aumenta únicamente de manera ligera –ya que ni siquiera se incrementa en un punto porcentual–, lo cual significa que esos recursos se destinaron a otras áreas, en vez de la social.

Debido a lo expuesto anteriormente se concluye que durante el periodo que abarca de 2005 a 2014, el presupuesto destinado al desarrollo social no fue un factor de alta influencia para el éxito de las políticas de combate a la pobreza, pues los incrementos

presentados no se asemejan a la proporción en la que disminuyó la pobreza, e incluso, algunos datos exponen recortes en los recursos otorgados en este periodo.

2.2.2. Las estrategias implementadas: planes y programas

El análisis de las acciones de los gobiernos uruguayos para combatir la pobreza en el territorio permite visualizar que la estrategia principal de los presidentes que gobernaron durante el periodo de 2004-2014 consistió en un conjunto de planes y programas sociales, los cuales presentan variaciones de acuerdo con el gobierno que los implementa y el contexto al que se dirigen.

Al ser la pobreza una problemática que los gobiernos pretenden atacar desde diferentes aristas, el espectro de programas sociales que persiguen crear condiciones para erradicarla es muy amplio, ya que éstos incluyen aspectos que van desde alimentación hasta vivienda. Por tal motivo, el criterio de selección de estrategias gubernamentales que serán analizadas en este trabajo de investigación se enfoca en aquellos programas que expresamente contemplen el combate a la pobreza dentro de sus objetivos y/o se dirijan a una población objetivo en situación de pobreza.

De acuerdo con el criterio de selección, en el cuadro 1 es posible observar los principales programas sociales orientados al combate de la pobreza que fueron implementados en el periodo de 2004 a 2014. En dicho cuadro se muestran los aspectos más relevantes para realizar un análisis de los programas, a saber: nombre del programa, objetivos, tipo de apoyo, población objetivo y año de creación.

Nombre del Programa	Objetivos	Población beneficiaria	Tipo de apoyo	Fecha de creación
Vivienda				
Plan Juntos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contribuir de forma sustentable y sostenible a solucionar la grave situación de extrema precariedad sociohabitacional. ➤ Contribuir y participar en la concurrencia y concertación de actores y agentes (públicos, sociales y privados) intervinientes en los procesos de transformación-construcción del hábitat popular. ➤ Promover el desarrollo de las capacidades de participación y solidaridad de la población participante del Plan Juntos. ➤ Abordar la problemática de los sectores de la población que viven en situación de pobreza extrema, mediante acciones tendientes a la mejora de la calidad de vida, la integración social y el fortalecimiento de la participación. ➤ Contribuir a la mejora del hábitat y la vivienda a través de la implementación de acciones estratégicas consistentes, entre otras, en el mejoramiento de la vivienda, la relocalización de asentamientos y/o áreas precarizadas no regularizables. ➤ Fortalecer los procesos de aplicación de las políticas sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aquellos hogares que cumplen la siguiente doble condición: estar en situación de pobreza extrema y presentar precariedad sociohabitacional. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se entregan materiales y herramientas para la construcción de la nueva vivienda. ➤ Gestión y acondicionamiento de los terrenos donde se va a construir. ➤ Formación en construcción al momento de ingresar como beneficiario. ➤ Apoyo de arquitectos, técnicos y capataces para el proceso de construcción. 	2010

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Articular los aportes solidarios provenientes de diversos actores públicos y privados. ➤ Coordinar y articular acciones con los ministerios, los gobiernos departamentales y demás organismos públicos, en especial aquellos que desarrollan y articulan políticas sociales. 			
Programa Calle	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Promover el ejercicio de derechos y la autonomía de las personas en situación de calle. ➤ Disminuir la permanencia en calle. ➤ Mejorar la estabilidad de los ingresos de la población. ➤ Permitir el acceso a los servicios de salud. ➤ Fortalecer las redes sociales de las personas promoviendo la generación de nuevas redes. ➤ Facilitar el acceso a soluciones habitacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Personas en situación de calle mayores de 18 años. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se brinda apoyo a través de estancias en las que la población puede habitar por un tiempo determinado. ➤ Alojamiento y alimentación de las personas que ingresan en el programa bajo las distintas modalidades de atención que se ofrecen. 	2014

Subsidio para la cuota del crédito hipotecario	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Facilitar el acceso a la compra de vivienda mediante el subsidio a la cuota del crédito hipotecario. Facilitar el acceso a la compra de vivienda mediante el subsidio a la cuota del crédito hipotecario. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Personas, parejas o familias que no cuentan con ingresos suficientes para adquirir una vivienda. ➤ Personas entre 18 y 64 años de edad, en situación de vulnerabilidad socio-económica con nivel educativo inferior a tercer año del Ciclo Básico. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El subsidio a la cuota es un instrumento que aplica el Ministerio a todos sus programas habitacionales con el fin de facilitar el acceso y permanencia en la vivienda a quienes no cuentan con ingresos suficientes para hacerlo. 	2013
Acceso a servicios básicos				
Canasta de servicios	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Facilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica a los principales servicios básicos a nivel residencial. ➤ Construcción de una cultura de uso eficiente de los recursos, contribuirá a la sustentabilidad de la mejora en la calidad de vida. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Hogares que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeconómica ubicada en barrios con intervención de vivienda del MVOTMA y/o Plan Juntos, establecida de acuerdo al Índice de Carencias Críticas (ICC) determinado por el MIDES. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Asignación de prestaciones (subsídios al supergas, UTE). ➤ Se realiza el recambio de equipamiento con subsidio para cocción y calefacción. ➤ Componente Socioeducativo (Charlas, talleres). 	2012

Tarifa Social	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tarifa más económica destinada a la población que tiene dificultad para acceder a los servicios de agua potable y saneamiento. 	<p>Todas las personas comprendidas en el Plan de Equidad y aquellas incorporadas a los programas Asistencia a la Vejez y Trabajo por Uruguay.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tarifa más económica para acceder a los servicios de agua potable y saneamiento. 	S/D ⁹¹
Proyecto Cercanías	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado ante situaciones de extrema vulnerabilidad social considerando a la familia como sujeto. ➤ Mejorar la articulación de los servicios a nivel territorial, promoviendo el trabajo en red y la integralidad en el primer nivel de atención. ➤ Desarrollar un segundo nivel especializado en trabajo de proximidad con las familias que presenten mayor índice de carencias críticas y de vulnerabilidad sociofamiliar. ➤ Garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales básicas existentes. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Familias (se prioriza en la atención a las situaciones con mayores carencias críticas y vulneración de derechos). 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se brinda apoyo psicosocial integral. ➤ Se coordina con los equipos e instituciones de la zona y a nivel central para dar una respuesta articulada a las familias (y sus integrantes) en relación al acceso a programas, prestaciones y servicios. ➤ Se brinda apoyo para que la población objetivo pueda acceder a los programas gubernamentales disponibles. 	2012

⁹¹S/D significa sin dato.

Atención a la infancia				
Uruguay Crece contigo	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia a través de una política que garantice los cuidados y protección adecuados de las mujeres embarazadas y el desarrollo integral de niños/as menores de 4 años desde una perspectiva de derechos. ➤ Desarrollar acciones educativas y de promoción para incidir en el comportamiento y la calidad de vida de las familias y mejorar la calidad de los servicios, para favorecer un desarrollo infantil apropiado. ➤ Disminuir la incidencia de los factores de riesgo sociosanitarios y el daño en niños y niñas menores de 4 años, y de mujeres embarazadas, priorizando las situaciones de mayor vulnerabilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Hogares con mujeres embarazadas y/o niñas y niños menores de 4 años, priorizando aquellas situaciones que presenten vulnerabilidad social y/o sanitaria. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Apoyo profesional en lo socio-educativo-sanitario a través del equipo de cercanía interdisciplinario para la madre y niños/as y sus familias. ➤ Set de bienvenida focalizado para las familias acompañadas por el Programa UCC que contiene un Kit de materiales que contiene frazadas, alcohol en gel, utensilios para el bebé y material de lectura educativo, elementos de estimulación oportuna, etc. ➤ Set de bienvenida universal que contiene material educativo, un juego y un CD con música de autores uruguayos. 	2012
Alimentación				
Tarjeta Uruguay Social	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Que los hogares en situación de extrema vulnerabilidad accedan a alimentos y bienes de primera necesidad. ➤ La población en condición de vulnerabilidad socioeconómica extrema es asistida mediante una transferencia monetaria y en especies. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema. ➤ Población trans (transexuales, travestis y transgénero). 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Transferencias monetarias para la compra de alimentos y artículos de primera necesidad. ➤ Entrega de un kilogramo de leche en polvo fortificada con hierro por cada menor de 0 a 3 años o mujer embarazada. 	2008

<p>Sistema Nacional de Comedores</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Brindar asistencia alimentaria a personas en situación de desventaja social y/o público en general, a través de un servicio pago o uno gratuito dirigido a la población en situación de extrema pobreza. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Embarazadas. ➤ Madres Lactantes (hasta 6 meses posterior al parto). ➤ Lactantes (de 6 a 18 meses). ➤ Preescolares (de 19 meses a 5 años y once meses de edad) que no reciban asistencia alimentaria en Guarderías Públicas o Privadas. ➤ Escolares (6 a 14 años) que concurran a escuelas que no poseen comedor escolar o que el mismo no tenga cupo, y durante el período de vacaciones si el comedor escolar permanece cerrado. ➤ Adolescentes (14 años a 17 años once meses) desertores del sistema educativo formal. ➤ Estudiantes (hasta 21 años) que presenten asiduidad, buena escolaridad y que no estén amparados en el régimen de becas de comedor universitario de Bienestar Estudiantil. ➤ Desocupados (18 A 59 años) en situación de despido o Seguro de Paro. ➤ Personas mayores de 18 años que buscan trabajo por primera vez o que se 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ingesta de alimentos diaria a través de almuerzo, o vianda, para aquellas personas imposibilitadas de trasladarse por sus propios medios a los comedores (por ejemplo, embarazadas o menores pre-escolares, cuyo domicilio se encuentre ubicado a una distancia mayor de 15 cuadras). ➤ En Montevideo se dispone también del servicio de Ticket Bienestar que permite la compra de alimentos y su preparación por parte de los usuarios en sus domicilios. 	<p>S/D</p>
--------------------------------------	--	---	---	------------

		<p>encuentren en situación de sub-ocupación.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Personas en situación de desocupación permanente sin hábitos de trabajo. ➤ Personas con discapacidad inhabilitados para trabajar por tal condición. ➤ Adultos mayores (mayores de 60 años) en situación de indigencia o pobreza. ➤ 		
Atención a personas en situación de pobreza que presentan condiciones adicionales de vulnerabilidad				
Programa de Apoyo a Enfermos Crónicos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contribuir a mejorar la situación alimentaria nutricional de personas con enfermedades crónicas y en situación de pobreza extrema o indigencia. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Personas en situación de pobreza extrema o indigencia con patologías crónicas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Transferencia monetaria 	1989
Atención a personas que requieren cuidados	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Brinda atención a personas con dependencia, o en procesos de recuperación que no cuentan con recursos económicos para acceder a servicios de cuidado. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Personas en situación de calle mayores de 18 años en situación de dependencia (física o psíquica) leve o moderada o en procesos de recuperación que no cuentan con recursos económicos para acceder a servicios de cuidados. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Brinda estadía transitoria, cuidados y acompañamiento en el desarrollo de las acciones cotidianas (alimentación, medicación, consultas médicas, etc.) a personas en situación de calle o que no cuentan con las condiciones necesarias para la atención integral de su salud. 	S/D
Inserción al mercado laboral				

Uruguay Trabaja	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Generar mayores oportunidades de inclusión social mediante el trabajo, facilitando procesos de integración a través de estrategias socioeducativas para personas en situación de vulnerabilidad económica. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Personas entre 18 y 64 años de edad, en situación de vulnerabilidad socio-económica con nivel educativo inferior a tercer año del Ciclo Básico. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Componente laboral: desarrollo de tareas de valor público. ➤ Componente educativo: talleres transversales y capacitaciones específicas. ➤ Componente de salud: oftalmológica y bucal. ➤ Facilitación para adquirir documentación básica (Carné de salud, identificaciones, etc.) 	2007
-----------------	--	---	---	------

Cuadro 1. Programas sociales enfocados al combate de la pobreza

Fuente: Elaboración propia con datos del repertorio de políticas sociales del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

El cuadro 1 permite observar que de 2004 a 2014 se implementó un amplio conjunto de programas que contemplan el combate a la pobreza. Estos programas pueden clasificarse principalmente en dos grupos: 1) los planes de emergencia y 2) los programas sociales complementarios. Los planes de emergencia se distinguieron por integrar a la mayoría de programas sociales de combate a la pobreza y, por lo tanto, fungieron como piedra angular de este propósito; mientras que los programas sociales complementarios reciben esta denominación porque funcionaron a la par de los planes de emergencia, pero no recibieron la misma prioridad. Asimismo, estos programas son más específicos y se enfocan a distintas áreas de desarrollo de la población en situación de pobreza.

Planes de emergencia

La crisis económica de 2002 tuvo como consecuencia inmediata un aumento en los niveles de pobreza de Uruguay. Por tal motivo, en los años posteriores los gobiernos se encontraron en la necesidad de implementar estrategias innovadoras, además de los programas sociales para aminorar los impactos de la crisis.

En 2004 el gobierno de Jorge Batlle extendió el régimen de Asignaciones Familiares. Esta política –cuya vigencia continúa– consiste en una prestación económica bimestral que se otorga hijos o menores de edad que se encuentran a cargo de los trabajadores. La cantidad que perciben las familias varía de acuerdo al número de hijos o menores que cohabitan en el hogar.

Plan de Atención Nacional a la Emergencia Nacional

Posteriormente, en mayo de 2005, a través de la ley 17.869, el gobierno de Tabaré Vázquez creó el PANES –Plan de Atención Nacional a la Emergencia Nacional–, el cual se conformó por un conjunto de programas específicamente dirigidos a hogares de bajos ingresos, éstos son:

1. Ingreso Ciudadano (IC).
2. Rutas de Salida.
3. Trabajo por Uruguay (TxU).
4. Asistencia Alimentaria (AA).
5. Intervención de Hábitat (HAB).

6. Intervenciones específicas en términos de educación (ED).
7. Intervenciones en Salud Pública (SP).
8. Plan de Apoyo a los "Sin Techo" (ST).⁹²

Desde su creación, el PANES se contempló como una acción temporal con una duración de dos años –de 2005 a 2007–. Durante este periodo los principales objetivos de dicho plan fueron los siguientes:

- Inmediatos: “proporcionar asistencia contingente a través de transferencias monetarias y alimentarias e intervenciones sobre el estado de la vivienda”⁹³.
- De mediano plazo: “procurar a los hogares beneficiarios oportunidades e instrumentos que les permitieran salir de su estado de pobreza y exclusión social y económica”⁹⁴.
- De largo plazo: “la *reinserción e independización* de los hogares, a través de intervenciones de capacitación, educación y alfabetización, junto a experiencias de participación social y laboral”⁹⁵.

A pesar de su calidad temporal, el PANES representó un viraje importante respecto al trato de la pobreza por parte de los gobiernos uruguayos. Uno de los cambios más relevantes se ubica en que con la implementación de este plan se introdujeron criterios técnicos-políticos para realizar la selección de los beneficiarios, pues se creó el Índice de Carencias Críticas (ICC).

Este índice arroja la probabilidad de que un hogar sea elegible con base en la evaluación de distintas variables en las que se pueden ubicar sus carencias, tales como: educación, vivienda, confort y composición del hogar. Lo novedoso del ICC se ubica en que considera otros aspectos más allá del ingreso, aunque sí contempla que la población elegible debe tener “una alta correlación de pertenencia al primer quintil de ingresos”⁹⁶.

⁹² Ministerio de Desarrollo Social-Universidad de la República, (2009), *Informe final de la evaluación de impacto del PANES*, [en línea]. Recuperado de: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/37904/1/informe_final_de_evaluacion_de_impacto_del_pan_es_metodo.pdf. [Consultado:17 de Diciembre de 2018], p.4

⁹³ *Ibíd.* p.5

⁹⁴ *Ídem.*

⁹⁵ *Ídem.*

⁹⁶ Ministerio de Desarrollo Social, (2013), *¿Qué es el Índice de Carencias Críticas?*, [en línea]. Recuperado de: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61719/1/que-es-el-indice-de-carencias-criticas.-2014.pdf>. [Consultado: 19 de Enero de 2018]

Otro cambio relevante se ubica en que algunos programas del PANES exigen la corresponsabilidad de los beneficiarios como requisito para seguir otorgando el beneficio, ésta se evalúa en aspectos como: asistencia a controles médicos, asistencia escolar o participación en actividades comunitarias organizadas por organismos gubernamentales.

En este punto es preciso aclarar que mientras el PANES estuvo vigente, éste no sustituyó a los programas sociales previos, sino que funcionó de forma paralela con algunos de los programas que habían sido implementados por los gobiernos anteriores. No obstante, éste integró a la mayoría de las estrategias dirigidas al combate a la pobreza.

Plan de Equidad

En enero del 2008, con la expiración del PANES, éste pasa a ser sustituido por el Plan de Equidad. Las metas alcanzadas por el PANES permitieron que el Plan de Equidad tuviera un enfoque distinto. Por lo tanto, sus principales objetivos fueron:

1. Mejorar la equidad intergeneracional, lo que supone la consolidación y profundización de la solidaridad entre grupos; así como contribuir a la igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres, eliminando toda forma de discriminación por razones de género; así como transversalizando el componente étnico/racial en los programas, proyectos y acciones previstas en el Plan de Equidad con el fin de combatir el racismo y promover la equidad racial.
2. Desarrollar y expandir una Red de Asistencia Social que contemple los nuevos y múltiples riesgos sociales y situaciones de vulnerabilidad, actuando como una malla de contención para evitar la consolidación o instalación de las situaciones de pobreza e indigencia.
3. Articular esta Red con las transformaciones ya anunciadas en las políticas sociales sectoriales así como también con las del conjunto de prestaciones tradicionales que dispone el país, de manera de diseñar un sistema de protección en conjunto”.⁹⁷

⁹⁷ Presidencia de la República Oriental de Uruguay, (2008), *Plan de Equidad*. [en línea] Recuperado de: Equidad,http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf. [Consultado: 19 de Diciembre de 2018], p. 17.

Para lograr estos objetivos, el Plan de Equidad se enfoca hacia los siguientes ejes:

1. Reforma tributaria.
2. Política de salud.
3. Políticas de empleo.
4. Política educativa.
5. Política de vivienda.
6. Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos.
7. Asignaciones familiares.

Estos ejes sirvieron para desarrollar programas específicos enfocados a cada rubro que permitieran alcanzar los objetivos generales del plan. De nueva cuenta se aclara que este plan incorporó programas previos, como lo es el caso del programa de Asignaciones Familiares (AFAM-PE), los cuales sufrieron algunas modificaciones para profundizar su alcance. Asimismo, el Plan de Equidad funcionó de forma paralela a otros programas sociales, siguiendo la misma dinámica que en el caso del PANES.

Aun cuando el Plan de Equidad está dirigido a la población en conjunto para lograr una sociedad más equitativa, establece como población prioritaria a grupos sociales cuyas condiciones de vida se encuentran por debajo de la Línea de Pobreza y hogares en condiciones socioeconómicas vulnerables.

Dado que este plan considera la equidad y justicia social dentro de sus principales metas, su implementación asume que ciertas condiciones sociales han sido logradas, por ejemplo, una importante reducción de la pobreza y la desigualdad a través del PANES.

Los tipos de ayuda que ofrecen los programas que integran el Plan de Equidad varían de acuerdo a las características de la población beneficiaria, tales como: edad, género o capacidades diferentes. No obstante, en términos generales, este conjunto de programas abarca aspectos como: alimentación, educación, trabajo y prestaciones sociales.

Desde sus inicios, el Plan de Equidad se diseñó para ser un plan de carácter permanente, que serviría como herramienta para consolidar una red de asistencia

social integral. Asimismo, la intención de implementar este plan fue establecer las bases de un esquema de protección nacional para la población.

La información recopilada sobre los planes implementados como estrategias centrales para combatir la pobreza permite observar que el PANES y el Plan de Equidad presentan distintos enfoques, objetivos y proveen diferentes tipos de apoyo a su población beneficiaria, lo cual se explica debido las necesidades del contexto en el que cada uno se implementó.

En un primer momento, el PANES fue una estrategia del gobierno de Tabaré Vázquez para solucionar el contexto grave de pobreza que se agudizó como resultado de la crisis. Con este plan, el Estado retoma su papel central en el combate a la pobreza, reconociendo que el “mercado por sí mismo no resolverá estas problemáticas sociales”⁹⁸.

Asimismo, otra gran aportación del PANES se ubica en que a partir de éste se adoptan criterios técnicos-políticos para la selección de beneficiarios y se crea un sistema integrado de información del área social que permite observar los avances logrados mediante los programas, así como las poblaciones que han obtenido un beneficio. Estos elementos técnicos facilitan la evaluación y con ello, la corrección de aquellos aspectos en los que los programas presentan vacíos.

Al analizar ambos planes es posible apreciar que una constante en éstos fue la focalización de los programas sociales para dirigirlos hacia determinados sectores de la población. El PANES fue un plan más extenso, ya que tuvo una amplia cobertura para sacar de la pobreza a un importante porcentaje de la población afectada por los efectos de la crisis.

Por su parte, el Plan de Equidad se propone lograr una equidad social que involucre a toda la población; sin embargo, su entrega de apoyos intenta llegar a aquellos

⁹⁸ Betancur, Nicolás y Busquets, José. (coords.) (2016), *El decenio progresista*. Uruguay: Fin de siglo. p.54

estratos de la población que presentan más carencias o que son más vulnerables, los cuales no lograron superar su condición de pobreza a través del PANES.

Un dato que sobresale al estudiar los planes presentados anteriormente es su costo financiero, pues a pesar del amplio universo al que beneficiaron, éstos representaron un gasto de aproximadamente entre 0.4 y 0.6% del PIB uruguayo durante el periodo de 2007 a 2010⁹⁹.

Programas sociales complementarios

El análisis de estos programas permite observar que las estrategias gubernamentales para el combate a la pobreza en Uruguay presentan las siguientes características:

- 1) Desarrollo integral: no sólo se enfocan en resolver las necesidades inmediatas de la población objetivo, sino en su desenvolvimiento completo. Mediante estos programas se pretende proveer y facilitar los medios para que los beneficiarios accedan a servicios más allá de las necesidades básicas, por ejemplo: la adquisición de una vivienda propia.
- 2) Participación y capacitación: se observan programas que promueven que los beneficiarios sean capacitados para coadyuvar en la construcción de la ayuda que reciben. Tal es el caso del *Plan Juntos*, en el cual se otorgan materiales de construcción y apoyo de expertos para capacitar a los beneficiarios. Como resultado, éstos pueden participar activamente en la construcción de sus viviendas.
- 3) Reinserción e integración social: ofrecen elementos para facilitar los procesos de reinserción e integración de la población que se encuentra en situación de pobreza. Un ejemplo de esto se ubica en los programas que proveen asistencia para que la población beneficiaria ingrese al mercado laboral.
- 4) Extensividad: los programas abarcan aspectos más extensos que los abordados por programas sociales tradicionales. Esto puede observarse en el programa *Tarifa Social*, el cual ofrece un descuento a sus beneficiarios para acceder al servicio de agua potable y saneamiento.

⁹⁹ *Ibíd.* p.57

- 5) Constancia: algunos de los programas se han implementado durante más de un periodo de gobierno, tal es el caso del *Programa de Atención de Enfermos Crónicos*, cuya creación se remonta a 1989.

Con lo mencionado anteriormente es posible vislumbrar que una de las principales características de estos planes de emergencia y los programas complementarios se ubica en la capacitación de los beneficiarios, con la cual se pretende brindarles herramientas que los ayuden a superar su condición de pobreza, al mismo tiempo que los responsabiliza en el combate a la misma.

Además, se percibe que algunos programas establecen otras condiciones –más allá de la pobreza– para seleccionar a la población beneficiaria. Estas características adicionales pueden variar desde condiciones temporales como el embarazo hasta otras permanentes como una discapacidad física.

Finalmente, es preciso afirmar que una de las propiedades más relevantes de los planes y programas analizados consiste en que pretenden ofrecer un acompañamiento de largo plazo a los beneficiarios; es decir, procuran otorgarles herramientas para un escenario posterior en el que han superado su condición de pobreza. De esta forma se espera que este conjunto de estrategias tenga un impacto continuo en la mejora de la calidad de vida de los beneficiarios.

2.2.3. Revisión de los impactos y resultados

Las evaluaciones disponibles de las estrategias implementadas para combatir la pobreza en Uruguay son extensas y ofrecen una amplia gama de recursos cuantitativos para el análisis. Por tal motivo y debido al alcance de este trabajo de investigación, únicamente se realiza una revisión de los principales impactos y resultados de estas estrategias.

Para revisar los impactos y resultados de las estrategias para combatir la la pobreza en el periodo de 2004-2014 se utilizará información proveniente de fuentes oficiales como: las memorias anuales del MIDES, informes y otras evaluaciones –tanto internas como externas– de programas, planes o periodos específicos.

Dada la extensión de los planes y programas que se implementaron en el periodo de estudio, la selección de programas considerados en esta revisión serán aquellos que cumplan dos criterios: 1) que sean considerados como programas prioritarios y 2) que existan datos disponibles acerca de sus resultados o impactos.

El Programa de Asistencia Nacional a la Emergencia Social presenta importantes logros respecto a problemática social de la de pobreza en Uruguay. De acuerdo con una evaluación externa realizada por el Banco Mundial se observa que durante sus dos años de funcionamiento, el PANES reportó 71, 231 hogares beneficiarios de sus programas, lo que equivale al 10% de los hogares del país¹⁰⁰. Además, 80% de estos beneficiarios se situaba como parte del quintil más pobre de la población¹⁰¹. Estos datos muestran que el PANES presentó un acercamiento considerable hacia su población objetivo, lo que indica que los criterios de selección utilizados para la focalización fueron exitosos.

Por su parte, ya que el Plan Equidad se encuentra vigente desde 2008, se presentan datos de los principales programas que lo integran, pues no se cuenta con una evaluación general de sus resultados finales como en el caso del PANES. En un informe de labores presentado por el MIDES se expone que para el año 2012, del 20% de hogares uruguayos con menores ingresos, 77.8% recibió apoyo de al menos un programa de transferencias no contributivas, como lo es el programa *Tarjeta Uruguay Social –TUS–*.¹⁰²

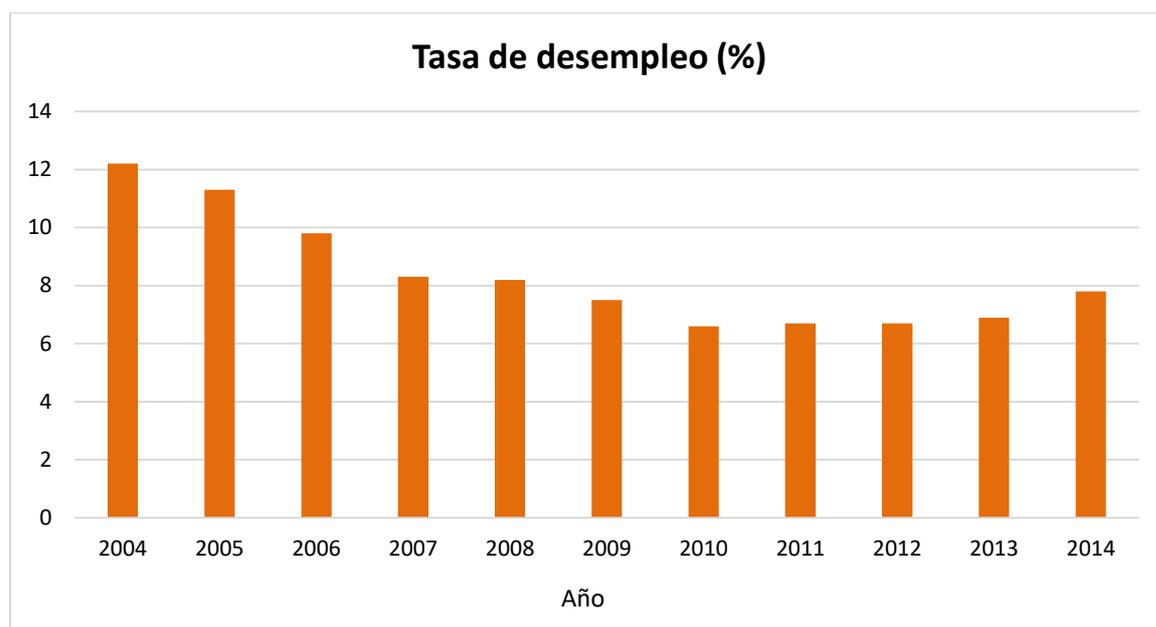
Debido a que programas como Uruguay Trabaja tienen como objetivo la inserción de personas en situación de pobreza al mercado laboral, la tasa de desempleo es un indicador que resulta útil para evaluar su desempeño, aunque es necesario considerar la existencia de otros factores que indudablemente influyeron en el comportamiento

¹⁰⁰ Ibíd. p. 54

¹⁰¹ Banco Mundial, (2008), *Del PANES al Plan de Equidad*, [en línea]. Recuperado de: <http://siteresources.worldbank.org/INTURUGUAYINSPANISH/Resources/Notatecnica.pdf>. [Consultado: 21 de Diciembre de 2018]

¹⁰²Ministerio de Desarrollo Social, (2014), *2 años de gestión en el MIDES con fuerte impacto en resultados y en inclusión social*. [en línea]. Recuperado de: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/25455/1/comision-permanente-febrero-2014_version-2.0.pdf. [Consultado: 25 de Diciembre de 2018]

de este indicador, como lo fue la extensa política laboral que se implementó a la par de este tipo de programas. En la gráfica 5 puede apreciarse una importante reducción en la tasa de desempleo, la cual pasó de 12.2% en 2004 a 7.8% en 2014. No obstante, esta reducción no fue una tendencia constante, pues en 2010 alcanzó su nivel más bajo llegando a 6.6%, pero a partir de este año mostró una tendencia creciente.



Gráfica 5. Tasa de desempleo en Uruguay (%)

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)

Adicionalmente, de acuerdo con datos del MIDES, entre 2006 y 2012 la tasa de desempleo del primer veintil de la población –el 5% más pobre– pasó del 30% al 19%; mientras que su tasa de empleo aumentó de 41% a 45%.¹⁰³

En este sentido, resulta útil retomar el trabajo de Carracedo y Senatore, en el que se muestra que las políticas laborales implementadas por los gobiernos frenteamplistas presentaron avances considerables en términos de aumentos salariales, pues del 2005 al 2014 se observa un aumento acumulado del salario real medio cercano al

¹⁰³ Ídem.

52%¹⁰⁴; así como un incremento del 130% del Salario Mínimo Nacional en términos reales.¹⁰⁵

Otro programa que ha sido considerado como prioritario durante el lapso de tiempo estudiado es el *Programa Cercanías*, cuyo objetivo consiste en brindar apoyo psicosocial integral para que los hogares en situación de vulnerabilidad accedan a programas, prestaciones y servicios básicos. El siguiente cuadro muestra datos de una evaluación realizada por el MIDES en la que se exponen las metas más trabajadas con familias beneficiarias de este programa.

Logro de metas más trabajadas %

	Lograda	Logro Parcial	No lograda
Orientación Laboral (M27) ¹⁰⁶	32	51	17
Cuidados (M3) ¹⁰⁷	21	62	17
Redes (M7) ¹⁰⁸	21	64	15
Espacios de la vivienda (M10) ¹⁰⁹	21	46	33
Vivienda (M9)	17	42	41
Recreación y cultura (M11)	15	42	42
Clima(M2) ¹¹⁰	13	66	21

Cuadro 2. Logro de metas más trabajadas %

Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a Formulario de Seguimiento (Junio 2014)

Con estos datos se aprecia que la mayoría de las metas más trabajadas registran un logro parcial. La meta que registra un mayor porcentaje de logro es la de Orientación

¹⁰⁴ Véase Carracedo, Fabián y Senatore, Luis, (2006), "Las políticas laborales y las relaciones de trabajo durante el gobierno de José Mujica". En: Betancur, Nicolás y Busquets, José. Op. cit.

¹⁰⁵ Este dato sobre Salario Mínimo Nacional contempla hasta el año 2015 debido a que su registro se realizó cada dos años a partir de 2009.

¹⁰⁶ Los adultos desocupados son orientados al mercado de trabajo, a Programas de empleo o de fortalecimiento de las capacidades laborales.

¹⁰⁷ Se promueve y fortalece la capacidad de los adultos referentes en el cuidado de los integrantes dependientes.

¹⁰⁸ Fortalecimiento de la red familiar primaria y creación o recomposición de la red secundaria e institucional. 8 Disminución de la situación.

¹⁰⁹ Se procura la ampliación, diferenciación y equipamiento de los espacios de la vivienda para asegurar la separación de género y generación y el uso de los espacios (socialización y alimentación, descanso y baños).

¹¹⁰ Clima familiar adecuado para el desarrollo de todos los integrantes.

laboral (M27), donde 32% de los hogares que la trabajan, la logran totalmente¹¹¹. Asimismo, se observa que la meta con un mayor porcentaje de no logro es la de Recreación y Cultura (M11), pues 42% de los hogares que la trabaja, no la logra.

Un hallazgo relevante de esta evaluación expone que en el caso del *Programa Cercanías* su éxito aumenta de acuerdo con los meses de intervención en que los hogares han sido beneficiarios, es decir, a mayor tiempo de participar en el programa, se observan mejores logros, a pesar de que las diferencias no son muy amplias.

A pesar de no ser un área analizada en este trabajo de investigación, la revisión de la obra de Marcelo Serato acerca de los avances en el sector salud resulta relevante ya que éstos beneficiaron a la población en situación de pobreza. Serato señala que uno de los logros más relevantes de ésta área se ubica en la expansión de su cobertura, pues se logró un grado de protección “muy superior al que históricamente garantizaba el Estado”¹¹². Asimismo, la asistencia fue otorgada de manera gratuita para aquéllos que demostraron insuficiencia de medios.

La información presentada anteriormente permite emitir algunas conclusiones sobre los impactos de los planes y programas implementados en Uruguay durante el periodo de 2004 a 2014. En primer lugar se muestra que los programas dirigidos a la población que se encuentra en situación de pobreza tienen una focalización exitosa, ya que tanto los recursos como la ayuda que otorgan es recibida por una gran parte de su población objetivo.

Aunado a lo anterior, se observan impactos positivos al evaluar los datos que reflejan indicadores como la tasa de desempleo, la evolución del salario mínimo, el salario real y específicamente el porcentaje de personas en situación de pobreza, ya que se presentan reducciones durante el periodo estudiado. Asimismo, las evaluaciones

¹¹¹ Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, (2014), *Primer informe del Monitoreo del Programa Cercanías*. [en línea]. Recuperado de: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/61608/1/cercanias.-informe-de-monitoreo-del-programa.-2014.pdf>. [Consultado: 24 de Diciembre de 2018]

¹¹² Serato, Marcelo, (2016), “Políticas de salud durante el gobierno de José Mujica. Avances en el Sistema Nacional Integrado de Salud y perspectivas frente a una era de austeridad”, p.206. En: Betancur, Nicolás y Busquets, José. Op. cit.

internas demuestran que los programas han cumplido una parte importante de sus metas, aunque no las han alcanzado totalmente.

2.3. Conclusión

La información presentada en este capítulo brinda elementos para elaborar algunas conclusiones sobre las estrategias gubernamentales de combate a la pobreza implementadas en Uruguay de 2004 a 2014. En primer lugar, esta revisión permite apreciar las diferencias y similitudes –principalmente diferencias– entre las políticas de los gobiernos frenteamplistas y el de Jorge Batlle. De esta forma es posible ubicar los elementos innovadores que se incorporaron en las estrategias de combate a la pobreza durante los gobiernos del Frente Amplio, así como los factores que fueron clave para obtener los resultados presentados.

La exposición de los distintos proyectos de gobierno de Jorge Batlle, Tabaré Vázquez y José Mujica permiten apreciar contrastes sobre la importancia que otorgaron al combate a la pobreza durante sus mandatos. Por un lado, el proyecto de gobierno de Batlle menciona ocasionalmente a la pobreza; mientras que los gobiernos frenteamplistas la sitúan como una de sus prioridades.

Al explorar las estrategias implementadas por los gobiernos estudiados se comprueba que existe congruencia entre el nivel de prioridad que ocupa la pobreza en los proyectos de gobierno de los distintos presidentes y la elaboración de las estrategias que éstos implementan para combatirla. En consecuencia, esta exploración expone que existe una relación entre la posición ideológica de los gobiernos y la forma en que éstos dirigen el combate a la pobreza.

Por un lado, el gobierno de Batlle –ante la profundización de la pobreza en Uruguay– expandió la cobertura de programas ya existentes, como las Asignaciones Familiares; mientras que los gobiernos frenteamplistas crearon nuevos programas, en los que se identifica una planeación más detallada, así como un mayor grado de institucionalización, lo que puede observarse con acciones como la creación del Ministerio de Desarrollo Social y la introducción de criterios técnicos para la selección de beneficiarios.

Las estrategias de los gobiernos frenteamplistas se conforman por una amplia selección de programas sociales dirigidos a combatir la pobreza, sin embargo, contemplan el uso de otros recursos para atender la gravedad de esta problemática, tales como los Planes Asistencia Nacional a la Emergencia Social –PANES– y el Plan

de Equidad. La relevancia de incluir estos planes consiste en que surgen ante la necesidad de atender un contexto social urgente, pero al mismo tiempo persiguen objetivos a corto, mediano y largo plazo, lo cual es posible debido a que uno profundiza y continua con el trabajo del anterior.

Respecto a las características que se ubican en esta investigación como factores clave para que las estrategias de combate a la pobreza se acercaran significativamente a sus objetivos es posible identificar: la continuidad de los programas, un alto grado de focalización exitosa, la combinación de distintas estrategias de acuerdo con el contexto en el que se pretende intervenir y la institucionalización de organismos específicos para el diseño, implementación y evaluación de las estrategias implementadas.

En contraste, el presupuesto ejercido por el Ministerio de Desarrollo Social, a pesar de su relevancia, no fue un factor determinante para lograr la reducción de la pobreza en Uruguay. Esta afirmación se sostiene debido a que no se identifica una correlación en la que un mayor presupuesto destinado a esta área produzca mejores resultados en términos de combate a la pobreza.

Asimismo, los datos muestran que el aumento del gasto público como porcentaje del PIB registrado en el periodo estudiado no se destinó al desarrollo social, sino a otras áreas. Por tal motivo se confirma que el presupuesto no tuvo una alta influencia en el éxito de la reducción de los niveles de pobreza.

Por esta razón, resulta válido preguntarse si la caída de los niveles de pobreza encuentra factores –de mayor peso– en otras áreas, como lo puede ser la política laboral o económica. No obstante, debido al enfoque de esta tesis, este análisis deberá desarrollarse en otros trabajos.

Para ofrecer un análisis completo de la reducción de la pobreza en Uruguay durante el periodo estudiado es necesario considerar otros elementos que no se abordan en este trabajo de investigación, pero que pudieron ser factores para lograr los resultados obtenidos, tales como la recuperación de niveles aceptables de crecimiento económico y un esquema de bienestar social arraigado históricamente y

culturalmente.¹¹³ Asimismo, en este sentido resalta la reformulación y expansión de la matriz de bienestar social que comenzó en 2005 con el primer gobierno del Frente Amplio.¹¹⁴

Los hallazgos presentados en este capítulo sobre aquellos factores de las estrategias gubernamentales que contribuyeron a la disminución de los niveles de pobreza en el caso uruguayo resultan relevantes para establecer pautas que pueden ser de utilidad para que otros gobiernos enfrenten dicha problemática.

Asimismo, la identificación de estos elementos permitirá realizar comparaciones entre el caso uruguayo y otros países –como México– para observar si se han implementado estrategias similares o estrategias distintas que producen resultados semejantes.

¹¹³ Cfr. *Ibíd.* pp. 47-65.

¹¹⁴ Cortés, Fernando. (coord)(2018), *Temas de Política Social de México y América Latina México*: UNAM:COLMEX. p.288-289

Capítulo 3. El combate a la pobreza en México: avances y retrocesos

El combate a la pobreza en México es un caso que vale la pena evaluar debido a los resultados obtenidos. Dentro de los diez años (2004-2014) que se evalúan en este trabajo de investigación es posible observar que el comportamiento de la gráfica que expresa el porcentaje de la población en situación de pobreza presenta una reducción, para después adoptar una tendencia al alza.

Con el fin de contar con elementos que contribuyan al análisis de la pobreza en México y a su vez, aporten información para la comparación de la situación de esta problemática en Uruguay, se hace necesario recuperar algunos datos esenciales sobre el panorama mexicano. En primer lugar, México cuenta con una extensión territorial de 1,960,189 km², por lo que se ubica como el tercer país más grande de la región. De igual forma, cuenta con una población de aproximadamente 119,938,473 habitantes¹¹⁵. En consecuencia, el país registra una densidad poblacional de 61 hab/km².¹¹⁶

Adicionalmente, mediante la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que el pueblo mexicano se constituye en “una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos”¹¹⁷. Asimismo, el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión, los cuales se dividen en:

- Poder Ejecutivo: se deposita en un solo individuo, que será denominado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.
- Poder Legislativo: se deposita en un *Congreso General*, el cual está dividido en dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados.

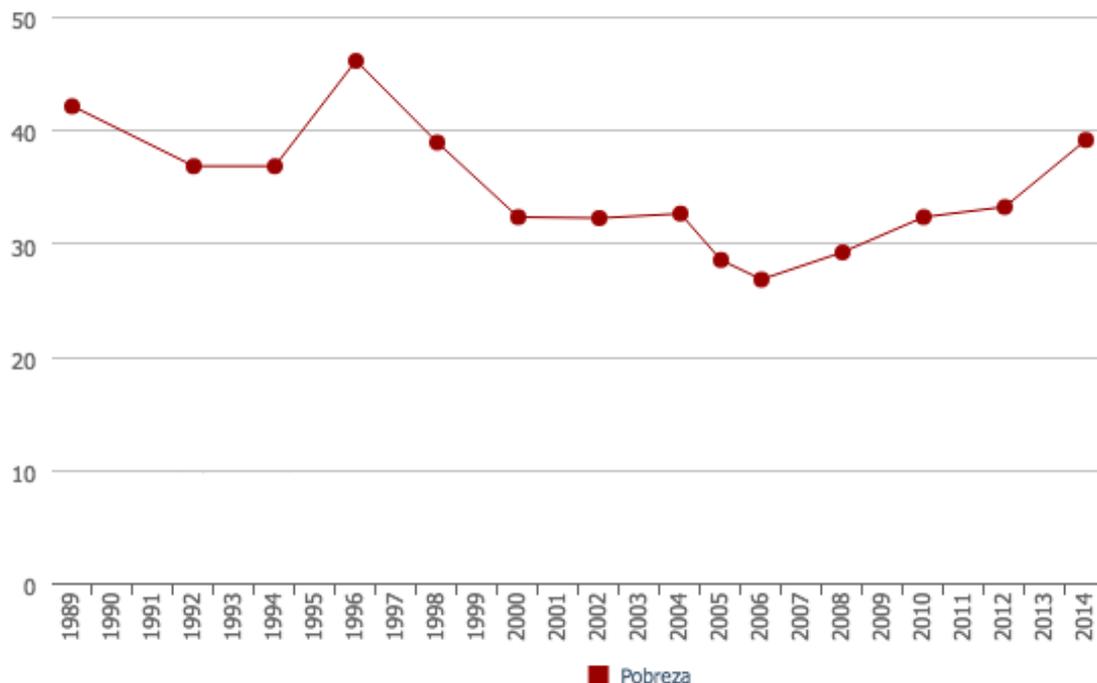
¹¹⁵ INEGI, *Población*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/>. [Consultado: 23 de abril de 2019]

¹¹⁶ INEGI, *Densidad de población*. Recuperado de: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/densidad.aspx?tema=P>. [Consultado: 23 de abril de 2019]

¹¹⁷ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de: <http://www.sct.gob.mx/JURE/doc/cpeum.pdf>. [Consultado: 15 de mayo de 2019]

- Poder Judicial: se deposita en una Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.¹¹⁸

Considerando los datos presentados anteriormente, este capítulo se enfoca en la evolución de la pobreza en México. De acuerdo con la CEPAL, en 2004, 32.6% de la población de México se encontraba en situación de pobreza. La gráfica 6 muestra que esta cifra comienza a descender a partir del año 2005, en el que disminuye hasta a 28.5%, Siguiendo esta tendencia, un año después la pobreza alcanza su punto más bajo descendiendo hasta 26.8%. No obstante, a partir del año 2007 se observa una tendencia creciente, bajo la cual la pobreza alcanza al 39.1% de la población en 2014.



Gráfica 6. Evolución de la pobreza en México (% de la población)

Fuente: CEPALSTAT: Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas.

En cuanto a los datos oficiales sobre la medición de la pobreza en México es necesario considerar que fue a partir del año 2002 que se instauró oficialmente una metodología para su medición, la cual sólo consideraba la pobreza por ingreso. Otra transformación significativa en cuanto al combate a la pobreza y su medición tuvo

¹¹⁸ Ibíd. pp. 98-104

lugar un año después, con la aprobación de la *Ley General de Desarrollo Social* (LGDS), “en la que se estableció un conjunto de indicadores para que el Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) realice las mediciones oficiales de pobreza con base en una metodología multidimensional, éstos son: 1) el ingreso corriente per cápita, 2) el rezago educativo promedio en el hogar, 3) el acceso a los servicios de salud, 4) el acceso a la seguridad social, 5) la calidad y espacios de la vivienda, 6) el acceso a los servicios básicos de la vivienda, 7) el acceso a la alimentación y 8) el grado de cohesión social”¹¹⁹.

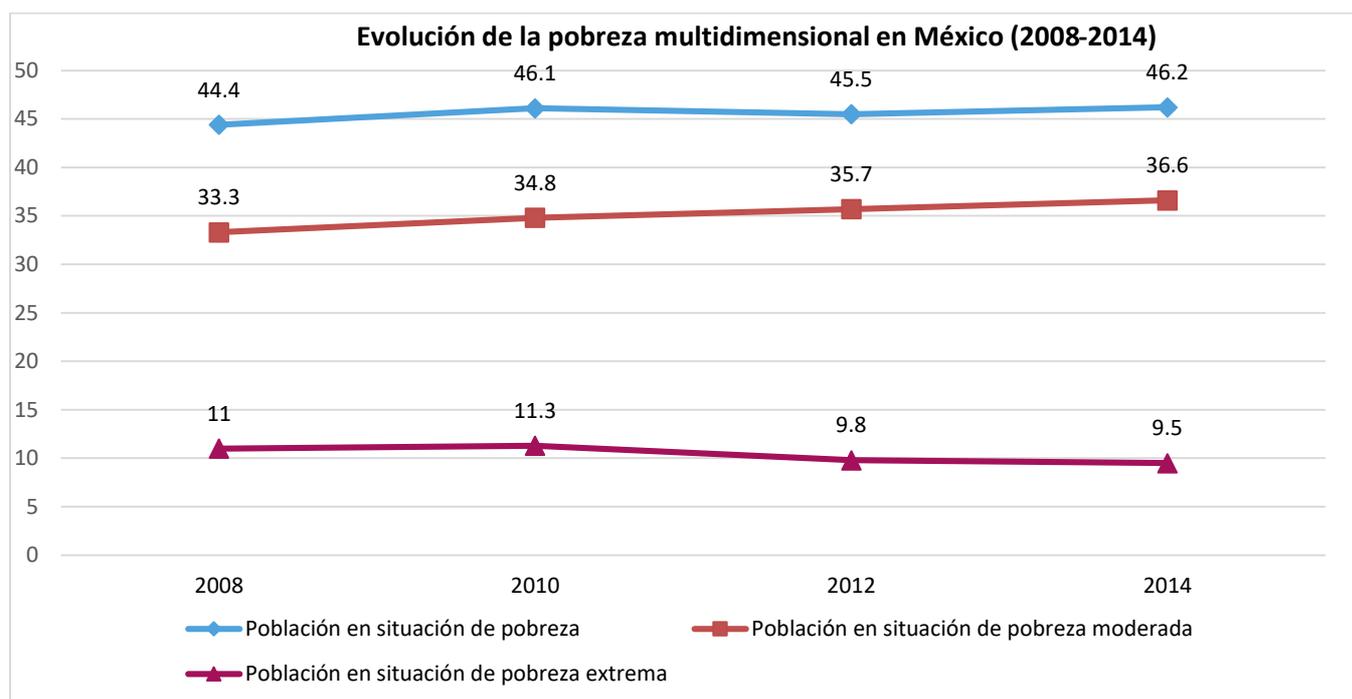
La transición de una metodología unidimensional –por ingreso– para la medición de la pobreza a su medición multidimensional –como privación al ejercicio de los derechos de los individuos– implica diferencias sustanciales para medir tal problemática. Debido a que las principales características de estas mediciones se mencionaron en primer capítulo, en este espacio sólo se retoma su importancia para reflexionar acerca de las implicaciones que éstas tienen en las cifras de pobreza.

Por un lado, la medición multidimensional de la pobreza observa criterios más extensos que la medición unidimensional, que se basaba únicamente en la observación del ingreso. De esta forma, la medición multidimensional permite tener un panorama más amplio de la pobreza, así como de las carencias que presentan quienes la padecen. Sin embargo, debido a que la medición multidimensional considera más de un criterio, puede hacer más complicado que las familias o individuos pobres superen esta condición en cada uno de los aspectos considerados.

Ahora bien, es a partir de 2008 que el CONEVAL integra los indicadores – multidimensionales– que evalúa para producir una medición que expresa el porcentaje de la población que se encuentra en situación de pobreza. En la gráfica 7 es posible observar que el porcentaje de mexicanos en situación de pobreza pasó de 44.4% en 2008 a 46.2% en 2014, lo que representa un aumento de 1.8%. Asimismo, durante este tiempo el porcentaje de la población catalogada en situación de pobreza

¹¹⁹ Cfr. Lara, Manuel. Op. Cit. p.21

moderada se incrementó de 33.3% a 36.6%; mientras que la pobreza extrema fue la única que presentó una reducción, pasando de 11% a 9.5% en el mismo lapso.¹²⁰



Gráfica 7. Evolución de la pobreza multidimensional en México (2008-2014)

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

Los datos expuestos anteriormente permiten apreciar que, a pesar de que hubo una reducción de la pobreza dentro del periodo estudiado, no se logró conformar una tendencia sostenida en el largo plazo. De igual forma, aunque se logró una reducción de la pobreza extrema, el porcentaje de la población en situación de pobreza aumentó.

Al recuperar los datos presentados sobre la evolución de la pobreza en México resulta pertinente preguntarse cuáles fueron las estrategias gubernamentales para atender esta problemática. En este sentido, el presente trabajo de investigación tiene como propósito analizar los principales aspectos de las estrategias implementadas para combatir la pobreza dentro del periodo de 2004-2014, para así identificar los factores que propiciaron resultados insuficientes en el cumplimiento de su objetivo.

¹²⁰ El porcentaje de la población en situación de pobreza se obtiene a partir de la suma de los porcentajes correspondientes a la pobreza moderada y la pobreza extrema.

3.1. El lugar de la pobreza en los planes de gobierno

Como se expuso en el capítulo anterior, los planes de gobierno representan una herramienta fundamental para ubicar las prioridades de un gobierno. En el caso de México se cuenta un Plan Nacional de Desarrollo que se da a conocer cada seis años, una vez que el nuevo gobierno ha tomado posesión. En este plan se establecen los ejes rectores, así como los principales objetivos del Poder Ejecutivo y las estrategias que se emplearán para alcanzarlos.

Debido a los datos disponibles, el periodo de tiempo seleccionado para analizar el caso mexicano abarca el contenido de los planes presentados por los presidentes que encabezaron el gobierno durante el periodo 2004-2014, a saber: Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto.

Durante este periodo, los candidatos electos como presidentes surgieron de dos partidos políticos distintos, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En el año 2000 el Partido Acción Nacional se convierte en la primera fuerza política en vencer al partido tradicional (PRI) en las elecciones presidenciales, cuando el 2 de agosto, el Tribunal Electoral declara que el candidato Vicente Fox había obtenido “15 millones 988 mil 545 votos, contra los 13 millones 574 mil 677 votos del PRI”¹²¹. De esta forma, del año 2000 al 2006, un candidato del PAN ocupa por primera vez la Presidencia de la República.

El Partido Acción Nacional fue fundado en 1939, como una alternativa de oposición al partido tradicional (PRI). A pesar de los cambios a sus principios ideológicos que ha presentado a lo largo de su historia, el PAN es catalogado como un partido de centro-derecha por sus miembros y de derecha por sus opositores¹²². Asimismo, este partido proclama una ideología humanista y coincide también con ideas liberales, ya

¹²¹Alarcón, Víctor, (2003), “El PAN en el año 2000, la historia que vino de lejos”, p.56. En Alarcón, Víctor., Bardían, Cuitláhuac., Espinoza, Ricardo. (coords.),(2003), *Elecciones y Partidos Políticos en México, 2000*. México: Instituto de Investigaciones Legistalivas del Senado de la República : Universidad Autónoma Metropolitana.

¹²² Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia. (coords.) (2003), *Partidos Políticos de América Latina: Centroamérica, México y República Dominicana*. México: Fondo de Cultura Económica. pp.423-424.

que “centra su pensamiento y acción en la primacía de la persona humana”¹²³ como protagonista y destinatario de la acción política. Estas inclinaciones políticas pueden observarse en sus principios de doctrina, en los que se concibe al ejercicio de la libertad en la democracia como el factor que conducirá a alcanzar el bien común.

Por otro lado, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue fundado el 4 de marzo de 1929. Su relevancia dentro de la política mexicana se debe a la permanencia de sus miembros en cargos públicos –específicamente la Presidencia de la República, hasta 1999– y a su evolución a lo largo del tiempo. Durante sus primeros años fue conocido como Partido Nacional Revolucionario (PNR), después como Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y finalmente, en 1946 adopta el nombre de Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Debido a su evolución y a los cambios en su estructura, la orientación ideológica del PRI es difícil de precisar, “pues dentro del mismo partido han convivido tendencias de un lado y del otro del espectro político, aunque sin llegar a los radicalismos”¹²⁴. A pesar de esta dificultad, es definido por sus miembros y militantes como una fuerza política ubicada al centro del espectro político, con una ligera inclinación a la izquierda¹²⁵, ya que se proclama heredero de una revolución social.

Históricamente, el PRI sustenta sus principios ideológicos en aspectos como: la herencia de la Revolución Mexicana, el nacionalismo, las libertades, la democracia y la justicia social¹²⁶. Asimismo, en su declaración de principios afirma sostener “una tendencia ideológica que lo vincula a la corriente socialdemócrata de los partidos políticos contemporáneos”¹²⁷.

No obstante lo anterior, a partir de la década de los ochenta, el PRI impulsó un modelo de desarrollo conocido como *modelo secundario exportador* –más parecido al modelo neoliberal–, que se caracterizó por orientar la producción nacional hacia el mercado

¹²³ PAN, *Principios de doctrina*, [en línea]. Recuperado de: <https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/2013/04/Principios-de-doctrina-1939.pdf>. [Consultado: 19 de Enero de 2019].p.4.

¹²⁴ Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia. Op. Cit. p.386.

¹²⁵ Ídem.

¹²⁶ Cfr. PRI, *Declaración de principios*, [en línea]. Recuperado de: <http://pri.org.mx/SomosPRI/Documentos/DeclaraciondePrincipios2017.pdf>. [Consultado: 1 de Febrero de 2019].p.2.

¹²⁷ Ídem.

externo y reducir la intervención estatal en la economía, así como apertura comercial.¹²⁸ Este viraje en la posición política del partido lo colocó a la derecha del espectro político.

Adicionalmente, estudios de convergencia partidaria han expuesto las similitudes entre las plataformas políticas presentadas por el PRI y el PAN en las últimas décadas –específicamente después de 1982–.¹²⁹ Como resultado de estos análisis se identifica que, uno de los principales aspectos en que los partidos presentan convergencia es en torno al modelo de desarrollo impulsado durante este periodo. Por tal motivo, se explica que, a pesar de la alternancia en el gobierno, ambos apoyaron la implementación de un modelo similar.

Con el objetivo de examinar la postura de cada uno de los gobiernos que ocuparon la presidencia durante el periodo que va de 2004 a 2014, a continuación, se examina el Plan Nacional de Desarrollo presentado por cada uno de ellos. De esta forma, se persigue identificar si la pobreza fue considerada una problemática primordial durante las administraciones analizadas.

Vicente Fox Quesada

Debido al periodo temporal que se contempla en esta investigación, se hace necesaria la revisión de los últimos dos años de gobierno del expresidente Vicente Fox Quesada (2004–2006). Vicente Fox es un político y empresario mexicano. Estudió la licenciatura en administración de empresas en la Universidad Iberoamericana y realizó un diplomado en la Universidad de Harvard. Profesionalmente se desempeñó en diversos puestos de gerencia dentro de la compañía transnacional Coca-Cola, a la cual renunció en 1979 para dedicarse a sus propios negocios. En el ámbito político, ingresó al PAN en 1988, fue diputado federal,

¹²⁸ Johanson, Steven. “¿Están convergiendo los partidos políticos en México? Papel del Estado y modelo de desarrollo en los documentos básicos del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática (1929-2009)”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. vol. LVI, núm. 212, mayo-agosto, 2011. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42119790006> [Consultado: 28 de Febrero de 2019]. pp.90-92

¹²⁹ *Ibíd.* p. 103

governador del estado de Guanajuato y, finalmente, Presidente de la República de 2000 a 2006.¹³⁰

A través de la revisión del Plan Nacional de Desarrollo presentado por Vicente Fox es posible ubicar el lugar que se le otorgó a la pobreza como problemática social en México durante su gobierno. De esta forma se observará si ésta fue considerada una problemática merecedora de atención primordial por parte del gobierno foxista o si no formó parte sus prioridades.

En primer lugar se tiene que en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se considera *abatir la pobreza* como uno de los cambios medulares impulsados por el gobierno, pues se identifica que en años previos esta problemática creció de manera significativa debido a que las políticas implementadas tuvieron un costo social muy elevado¹³¹.

Debido a lo anterior, en el plan de desarrollo se menciona el reto de *crecer con calidad*, lo cual implica la inclusión de los sectores de la población que habían sido excluidos del crecimiento. De esta forma, la inclusión de estos sectores se pretende realizar a través de la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno foxista establece como primer eje de la política de desarrollo social evitar que existan grupos cuyas

¹³⁰ A lo largo de su carrera política, Vicente Fox ha realizado numerosas críticas hacia Andrés Manuel López Obrador –AMLO–, calificándolo como “populista” debido a los programas sociales que implementó como Jefe de Gobierno del Distrito Federal y que, más tarde, pasaron a formar parte de su plataforma electoral para la carrera presidencial de 2006. Adicionalmente, los antecedentes de Fox tuvieron un impacto en su gobierno, pues dentro de sus colaboradores incorporó a personajes provenientes del sector empresarial, lo cual añadió un toque gerencial a su administración. Véase Reveles, Francisco. (2016), *Saldos de la democracia: el ejercicio de gobierno del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal*. México: Gernika. y Reveles, Francisco. (coord.)(2008) *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*. México: UNAM.

¹³¹ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, [en línea]. Recuperado de <http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/PlanNacionaldeDesarrollo2000-2006.pdf>. [Consultado: 2 de Febrero de 2019]. pp. 21-41.

condiciones de vida se encuentren por debajo de ciertos umbrales de bienestar. Asimismo, hace énfasis en atacar los factores que propician la pobreza.

Dentro de las principales herramientas que se contemplan en el plan para realizar los objetivos que establece en cuanto a la pobreza se plantea un crecimiento económico “que permita abatir la pobreza y abrir espacios a los emprendedores”¹³², lo cual se pretende lograr mediante el desarrollo de micro empresas y proyectos productivos.

La segunda estrategia para combatir la pobreza contemplada por el gobierno foxista es la educación, pues se considera el factor determinante para que las personas tengan un acceso igualitario a oportunidades para mejorar su calidad de vida¹³³. Por tal motivo, uno de los objetivos rectores consiste en mejorar los niveles de educación y bienestar para erradicar las causas de la pobreza.

La revisión del contenido del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 respecto a la pobreza permite observar que ésta fue considerada como una de las problemáticas sociales más importantes, pues se hace hincapié en su magnitud en múltiples ocasiones. Asimismo, las principales estrategias que se contemplan para su reducción se ubican en el fomento de crecimiento económico y la educación, dejando los programas de combate a la pobreza en segundo plano.

Felipe Calderón Hinojosa

Debido al periodo seleccionado para este trabajo de investigación, se hace necesario analizar el gobierno de Felipe Calderón, el cual abarca el periodo que va de 2006 a 2012. Felipe Calderón estudió la licenciatura en Derecho y cuenta con un posgrado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), así como con una maestría en Administración Pública por la Universidad de Harvard. Desde su juventud se desempeñó en diversos cargos dentro del Partido Acción Nacional (PAN) y otros cargos públicos, entre los que destacan: representante en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, diputado federal, Secretario de Energía y, finalmente, Presidente de la República.

¹³² *Ibíd.* p.67.

¹³³ *Ibíd.* p.80.

En febrero de 2007, el gobierno de Calderón presentó el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a su administración. En este documento se señala la pobreza como un problema apremiante que no debe ser ignorado y que es prioritario para el gobierno calderonista. De igual forma, se reconoce que debido a la magnitud de la problemática, “una política económica sólida no sería suficiente para propiciar el desarrollo de la sociedad (...), por lo que debe complementarse con una estrategia eficaz de superación de la pobreza”¹³⁴. Por esta razón, en el plan se establece que los grandes grupos de políticas que se proponen serán complementarios para dar solución a dicha problemática.

Dentro de los objetivos nacionales relacionados con la pobreza que se plantean en el plan se encuentran los siguientes:

- 5) Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.
- 6) Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida.¹³⁵

Aunado a lo anterior, en este plan de desarrollo se identifica que uno de los principales retos respecto a la pobreza se ubica en “eliminar el determinismo representado para muchos por sus condiciones al nacer”¹³⁶. Por esta razón se añade que las políticas sociales tienen la finalidad de tratar la pobreza como una problemática transgeneracional.

Otro punto relevante del plan de la administración de Felipe Calderón se ubica en que retoma la idea de que lograr un crecimiento económico sostenido más acelerado conducirá a la mejora en las condiciones de vida y las oportunidades a las que tendrá

¹³⁴ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, [en línea]. Recuperado de: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf. [Consultado: 2 de Febrero de 2019]. p. 23.

¹³⁵ *Ibíd.* p.26.

¹³⁶ *Ibíd.* p.35.

acceso la población¹³⁷. No obstante, éste plantea la necesidad de incrementar los recursos destinados al gasto social para conseguir el abatimiento de la pobreza.

El eje 3 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 hace referencia a la igualdad de oportunidades. Dentro de este apartado se encuentra una sección destinada a la pobreza, en la que se explica la metodología que será utilizada para su medición, así como un resumen de la magnitud de la problemática en el país. En este punto se menciona que si bien las políticas sociales previas han mejorado la cobertura básica de servicios, su impacto no se reflejó en el incremento de ingresos, que se definen como “la base para la reducción sostenida de la pobreza”¹³⁸.

De manera concreta, los objetivos que se mencionan en el eje 3 del plan –referentes a la pobreza– son:

- Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.
- Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos.
- Garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano en el país¹³⁹.

Una de las estrategias que se plantean para alcanzar estos objetivos en materia de pobreza consiste en fortalecer los programas existentes para su superación y ampliarlos para que éstos beneficien a la población que lo necesita. De nueva cuenta, al igual que la administración previa, se considera la educación como “la forma más eficaz de romper con el círculo vicioso de la pobreza”¹⁴⁰. En consecuencia, el plan menciona que se pretende modernizar y ampliar la infraestructura educativa en las regiones del país que albergan a la población de menos ingresos.

Asimismo, una estrategia expuesta en el plan que se dirige específicamente a los programas sociales de combate a la pobreza consiste en “mejorar los procesos de

¹³⁷ *Ibíd.* p.83.

¹³⁸ *Ibíd.* p.149.

¹³⁹ *Ibíd.* pp.150-174.

¹⁴⁰ *Ibíd.* p.153.

planeación, operación y evaluación de los programas para la superación de la pobreza, incluyendo la elaboración de un padrón único de beneficiarios”¹⁴¹.

La información expuesta anteriormente brinda elementos para conocer el lugar que tuvo la pobreza en el sexenio de Felipe Calderón. En primer lugar, se observa que ésta se consideró una problemática importante para su gobierno. En cuanto a las estrategias para su combate, el gobierno calderonista retoma los ejes de la administración previa –crecimiento y educación–, sin embargo, en esta ocasión se hace énfasis en los programas de superación de la pobreza como herramienta para reducir la pobreza.

Enrique Peña Nieto

El espacio temporal que abarca este trabajo de investigación exige la revisión de los primeros dos años de gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto (2012-2014). El expresidente Peña Nieto estudió la licenciatura en Derecho en la Universidad Panamericana y cuenta con una maestría en administración de empresas. Su carrera política comenzó como colaborador en la campaña de Arturo Rojas Montiel para la gubernatura del Estado de México. Con el paso del tiempo, se ha desempeñado en distintos cargos públicos como diputado local, gobernador del Estado de México y presidente de la República.

En este punto es preciso mencionar que el triunfo del candidato priísta en la contienda presidencial de 2012 obedece, en gran parte, a la ineficacia de los gobiernos panistas en múltiples áreas, entre las que destacan: seguridad, combate al narcotráfico, los efectos de la crisis económica de 2008 y el rezago en materia de desarrollo social. Respecto a este último aspecto es preciso mencionar que, en 2012 la plataforma electoral del PRI resaltó el fracaso de la política social de los gobiernos panistas y prometió impulsar una reforma institucional para colocar nuevamente al Estado como

¹⁴¹ Ibíd. p.154.

ente responsable de “garantizar el acceso universal de los ciudadanos a los derechos sociales”¹⁴², lo cual se explora con mayor profundidad en las siguientes líneas.

El Plan Nacional de Desarrollo presentado por el gobierno de Peña Nieto para el periodo 2013-2018 se divide en cinco ejes principales: México en Paz –enfocado en acciones para fortalecer al Estado y restablecer la paz–; México con Educación de Calidad –enfocado al desarrollo de las capacidades intelectuales de los mexicanos–; México Próspero –condensa las estrategias para incrementar la productividad del país–; México con Responsabilidad Global –aborda las expectativas y retos de las relaciones de México con el exterior– y, finalmente, México Incluyente. Esta última sección es la que se revisará en este trabajo de investigación, ya que abarca las estrategias que se proponen para asistir a los sectores de la población que padecen exclusión y la privación de sus derechos debido a problemáticas como la pobreza.

En primer lugar, el plan de Enrique Peña Nieto en el ámbito social parte de reconocer el hecho de que “el crecimiento de la economía en las últimas décadas ha sido insuficiente para elevar las condiciones de vida de todos los mexicanos y para reducir en forma sostenida los niveles de pobreza”¹⁴³. En consecuencia, se señala que la magnitud de los niveles de pobreza, desigualdad y exclusión son un desafío de uno de los principios fundacionales de México –justicia social–, así como una contradicción con el nivel de desarrollo que se alcanzó en los últimos años.

El plan de acción presentado por el gobierno de Peña Nieto para tratar la pobreza tiene como objetivo garantizar el ejercicio de los derechos sociales para todos los mexicanos, específicamente aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. De igual forma se plantea que la opción más viable para ayudar a que estos grupos superen la pobreza se encuentra en la generación de oportunidades productivas mediante la implementación de programas concretos.

¹⁴² PRI, (2012), *Plataforma electoral y Programa de gobierno*. [en línea]. Recuperado de: https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElectorales/2012/Plataforma_PRI.pdf [Consultado: 1 de Marzo de 2019].p.34

¹⁴³ Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, [en línea]. Recuperado de: <http://pnd.gob.mx/>. [Consultado: 2 de Febrero 2019].p.15.

Dentro de las principales estrategias para abatir la pobreza en el territorio se propone “asegurar una alimentación y nutrición de adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa”¹⁴⁴. Otras estrategias que se contemplan en el plan consisten en asegurar el acceso a servicios, fortalecer el desarrollo de capacidades de la población, propiciar el desarrollo social y económico de las comunidades marginadas y ampliar el acceso a la seguridad social.¹⁴⁵ Cabe mencionar que la realización de estas estrategias pretende llevarse a cabo mediante la implementación de diversas políticas públicas que prioricen a familias en situación de extrema pobreza.

Lo mencionado anteriormente permite observar que en el Plan Nacional de Desarrollo presentado por la administración de Enrique Peña Nieto se reconoce la urgencia de resolver de la pobreza, así como la ineffectividad de las estrategias que se implementaron anteriormente para combatirla.

Aunado a lo anterior, el enfoque desde el que se pretende combatir la pobreza en este gobierno se basa en la garantía de los derechos sociales de los individuos. No obstante, a pesar de que se plantea una amplia gama de aspectos a tratar, no se profundiza en las estrategias que se utilizarán para influir en ellos.

La revisión de los Planes Nacionales de Desarrollo de los presidentes que gobernaron de 2004 a 2014 permite observar que los ejes rectores que se plantean para combatir la pobreza se mantuvieron a pesar del cambio de partido. Asimismo, se observa que esta problemática ocupó un lugar de atención relevante en las tres administraciones estudiadas.

3.2 Características de las estrategias gubernamentales para el combate a la pobreza en México

Una fuente para corroborar si las líneas de acción planteadas por los gobiernos en sus respectivos planes de desarrollo se llevaron a cabo se ubica en la revisión de las estrategias que pusieron en marcha durante sus administraciones. De esta forma será

¹⁴⁴ *Ibíd.* p.115.

¹⁴⁵ *Ibíd.* pp.115-119.

posible identificar si la importancia otorgada a la pobreza se materializó en el aumento de recursos destinados para su combate, así como las herramientas y características que acompañaron su implementación.

3.2.1. Presupuesto

Uno de los factores más útiles para observar el nivel de importancia que un gobierno brinda a las problemáticas sociales se ubica en la cantidad de recursos económicos que se destinan para resolverlas. De esta forma, la repartición del presupuesto permite observar los temas que conforman las prioridades del gobierno en cuestión.

De acuerdo a lo anterior, la revisión de los ejercicios presupuestales del periodo 2004-2014 demostrará si la importancia que se otorga a la pobreza en los planes nacionales de desarrollo se visibilizó en el incremento de recursos para su combate o no.

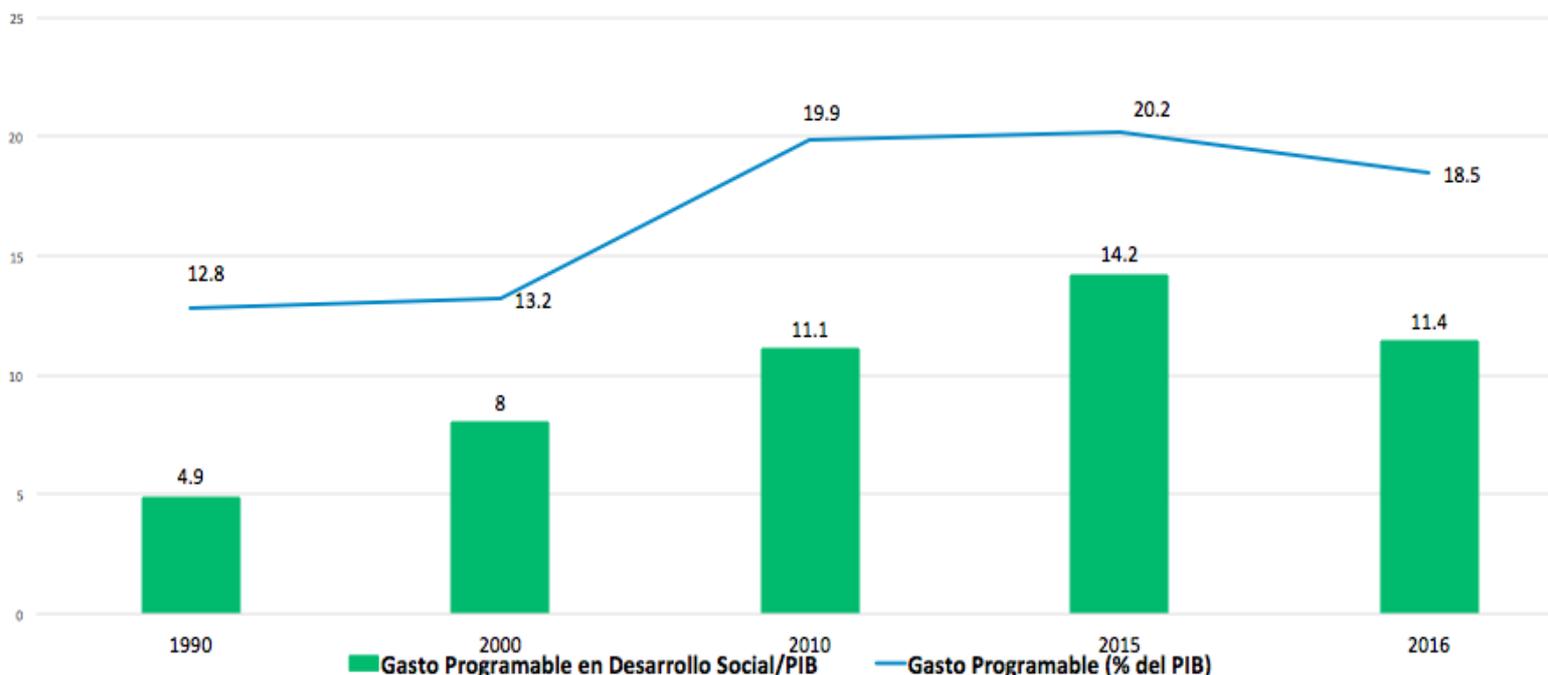
En el caso de México, el presupuesto destinado a los gastos del gobierno se decide mediante la colaboración del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Según el artículo 74º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es responsabilidad del Ejecutivo Federal enviar anualmente el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual será discutido, examinado, modificado –según sea el caso– y aprobado por la Cámara de Diputados¹⁴⁶. De esta forma, el presupuesto refleja la orientación y las prioridades de las principales fuerzas políticas del país.

Debido a que los presupuestos no cuentan con una partida específicamente dedicada al combate a la pobreza, el presente trabajo de investigación se enfoca en la revisión de los recursos públicos dirigidos al desarrollo social, pues en este apartado se concentra el gasto destinado a las políticas públicas y programas dirigidos a esta área, entre las que destaca el combate a la pobreza.

¹⁴⁶ Cámara de Diputados, (2018), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea]. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf. [Consultado: 3 de Febrero de 2019]. p.72.

En Noviembre del 2015 el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados presentó un informe acerca de la relación entre el gasto público y la pobreza. Este informe revela que tanto el gasto programable total¹⁴⁷, como el gasto programable destinado al desarrollo social presentan un aumento durante el periodo estudiado en este trabajo de investigación –2004-2014–, el cual se mantiene hasta 2015 y posteriormente se reduce.

Gasto Programable y Gasto en Desarrollo Social, 1990-2016



Gráfica 8. Gasto Público Programable en materia de Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

La gráfica 8 muestra que el gasto programable pasó de representar el 13.2% del PIB en el año 2000, al 20.2% en 2015. Asimismo, en el mismo periodo el gasto programable destinado al desarrollo social como porcentaje del PIB pasó de 8% a 14.2%. Estos datos exponen que en el periodo que abarca esta investigación hubo un incremento sostenido del gasto programable y el gasto en desarrollo social, pues los gobiernos aumentaron los recursos destinados a esta área en sus presupuestos.

¹⁴⁷ Son los recursos destinados para el funcionamiento de las instituciones, los cuales permiten que éstas ofrezcan bienes y servicios a la población.

Proporción del Gasto Social respecto al Gasto Programable



Gráfica 9. Proporción del Gasto Social respecto al Gasto Programable

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Otro dato que resulta interesante para analizar los patrones de gasto en desarrollo social se ubica en la gráfica 9, la cual muestra la proporción del gasto destinado al desarrollo social respecto al total del gasto programable. De esta forma se observa que en el año 2004 el gasto social representó el 58.3% del gasto programable total, mismo que presentó una tendencia a la alza hasta 2009, pues en este año experimentó una reducción, para después seguir aumentando hasta 59.5% en 2014. Adicionalmente, se observa que, en años posteriores, el gasto en desarrollo social mantiene una tendencia a la alza hasta 2016.

A pesar de que no se considera una partida dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, existen datos provenientes de los anexos de los informes de gobierno que ilustran el gasto en superación de la pobreza¹⁴⁸ejercido en cada administración.

¹⁴⁸Esta partida comprende los montos destinados a las distintas acciones focalizadas, excluyendo el presupuesto destinado a las acciones generales. Véase. Ochoa, Sara y Yaschine, Iliana, (2016), "La política de la superación de la pobreza en México 1997-2015". En: Cordera, Rolando y Provencio Enrique (coord.) (2016), *Informe del Desarrollo en México 2015*, México: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, p. 123

De esta forma es posible conocer que el gasto en esta área ha mostrado un comportamiento similar a los analizados anteriormente, ya que registró un incremento considerable durante las últimas décadas, al pasar de representar el 0.8% del PIB en 1990 a 2.4% en 2014.¹⁴⁹ Asimismo, al examinar esta categoría como porcentaje del gasto en desarrollo social se observa que, “en 1994 constituía el 10.9% y en 2014 se ubicó en 19.9%”¹⁵⁰ Estas cifras permiten observar que los recursos destinados específicamente a las acciones focalizadas para superar la pobreza se han incrementado con el paso de los años.

Los datos expuestos anteriormente permiten observar que los presupuestos elaborados por los gobiernos mexicanos en el periodo 2004-2014 contemplan una generosa partida para el área de desarrollo social. Esta misma tendencia se percibe en el gasto ejercido en superación de pobreza, que considera las acciones focalizadas emprendidas por cada administración. Asimismo, se muestra que en las administraciones de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, más de la mitad del gasto programable se dedicó a desarrollo social. De esta forma, la cantidad de recursos públicos que se destinaron al desarrollo social expone que fue uno de los principales focos de atención de estos gobiernos.

3.2.2. Las estrategias implementadas: programa central y programas sociales complementarios

La revisión de las estrategias implementadas para combatir la pobreza de 2004 a 2014 resulta fundamental para identificar los factores que contribuyeron al aumento de la pobreza registrado dentro de este periodo. Con base en esta revisión se ubica que las principales estrategias gubernamentales para resolver esta problemática consistieron en la implementación de un programa central y, a la par, otros programas complementarios más específicos que se orientaron al mismo objetivo.

¹⁴⁹ Ídem.

¹⁵⁰ Ídem.

Programa central

La política gubernamental de combate a la pobreza encuentra uno de sus instrumentos fundamentales en el Programa Oportunidades-PROSPERA. Su implementación se hace presente en los tres gobiernos evaluados en el caso mexicano –Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto–. El programa se mantuvo vigente durante las administraciones panistas –2000-2012– bajo el nombre de *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*; mientras que durante la administración de Enrique Peña Nieto se le denominó *Programa de Inclusión Social PROSPERA*.

Este programa surge en 1997¹⁵¹, durante la presidencia de Ernesto Zedillo, como una respuesta del Estado ante las apremiantes problemáticas sociales que se agravaron como consecuencia de la crisis económica de 1994¹⁵², la cual provocó estragos observables en aspectos como el incremento de la población en situación de pobreza, que ha sido referido en secciones anteriores de este trabajo de investigación. Por tal motivo, la implementación de este programa constituye una herramienta para intervenir de manera directa en la resolución de aquellas problemáticas que las acciones de gobiernos previos no lograron resolver.

El Programa Oportunidades-Prospera es un programa de transferencias condicionadas que otorga transferencias en efectivo –así como otros recursos en especie– a sus beneficiarios, con la condición de que éstos cumplan con compromisos como: asistir a revisiones médicas, que los niños y jóvenes asistan a la escuela regularmente, entre otros.

En sus inicios, Oportunidades-Prospera comenzó como un programa dirigido a las zonas rurales del país, ya que en éstas se ubicó el “60% de los hogares que experimentaban pobreza extrema”¹⁵³. No obstante, con el paso del tiempo su

¹⁵¹ Bajo el nombre de Programa de Educación, Salud, y Alimentación (PROGRESA).

¹⁵² Parker, Susan y Petra, Todd, (2017), “Conditional Cash Transfers: The case of Progresa/Oportunidades”, *Journal of Economic Literature*, vol. 55, núm. 3, p. 868

¹⁵³Yaschine, Iliana. (2019) [en prensa], “Progresa-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia”, p.6

cobertura ha mostrado una notoria expansión. El principal objetivo de este programa consiste en contribuir al fortalecimiento del capital humano de los beneficiarios, con el fin de dotarles con capacidades que les permitan obtener mejores oportunidades en el futuro y de esta forma, “romper el círculo de la transmisión intergeneracional de la pobreza”¹⁵⁴. Asimismo, para lograr este propósito, las intervenciones del programa se organizan en torno a tres componentes fundamentales: educación, salud y nutrición¹⁵⁵.

Otra característica relevante de este programa se ubica en su focalización. Desde su diseño, éste se pensó como un instrumento para atender a la población que se encontraba en condiciones sociales severamente vulnerables. Por esta razón, la elegibilidad de los beneficiarios se obtiene con base en un modelo de focalización que contempla dos filtros: uno geográfico y otro que mide el nivel de las condiciones en las que se encuentran los hogares. En primer lugar, se utilizan indicadores geográficos para seleccionar a las comunidades más pobres del país. Posteriormente, se emplean los datos obtenidos mediante la Encuesta de Características Socioeconómicas de Hogares, para contar con información concreta acerca de los hogares elegibles¹⁵⁶ y, finalmente, invitar a los seleccionados a formar parte del programa.

En este punto se hace necesario ahondar en la transición que llevo a que el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* se convirtiera en el *Programa de Inclusión Social PROSPERA*. Como se ha mencionado, esta transición que modificó el nombre del programa –por segunda vez– ocurrió en 2014, durante la administración de Enrique Peña Nieto. En aquel momento, la reestructuración del programa se vio justificada debido a que el gobierno en turno expuso que las acciones implementadas anteriormente habían resultado insuficientes y por tanto, se requería una política social de nueva generación, más inclusiva, capaz de trascender el asistencialismo¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Campos, Pilar. (comp.) (2012), *Documento Compilatorio de la Evaluación Externa 2007-2008 del Programa Oportunidades*, México: Secretaría de Desarrollo Social, p.9

¹⁵⁵ Yashine, Iliana. (2019) [en prensa], Op. Cit. p.7

¹⁵⁶ Parker, Susan y Petra, Todd. Op. Cit. p.872

¹⁵⁷ Yashine, Iliana. (2019) [en prensa]. Op. Cit. p.11

Debido a que la transformación del programa tuvo lugar dentro del periodo de estudio en el que se enfoca este trabajo de investigación, resulta relevante analizar las similitudes y diferencias que presenta el programa antes y después de su modificación. De esta forma será posible reconocer si presentó cambios sustanciales que pudieran haber modificado su desempeño en el combate a la pobreza.

Similitudes

La información contenida en el cuadro 3 muestra las principales características del programa, mismas que se mantuvieron a pesar de su transformación durante el gobierno de Enrique Peña Nieto. Este hecho muestra que los gobiernos que implementaron el programa dieron continuidad a una línea de planeación gubernamental en el área de desarrollo social. Asimismo, el cuadro 3 expone que existen semejanzas en los objetivos planteados antes y después de la reestructuración del programa, pues en ambas fases se propone contribuir al desarrollo de las capacidades de la población que se encuentra en situación de pobreza.

Aunado a lo anterior, otro aspecto que se conservó después de la transición de Oportunidades a Prospera consiste en que el programa siguió siendo considerado como un instrumento prioritario de la política social de las administraciones que lo implementaron. En consecuencia, este programa absorbió una importante cantidad de los recursos económicos disponibles para el gasto gubernamental en desarrollo social.¹⁵⁸

Otra característica que mantiene el programa en su fase como Oportunidades y Prospera se ubica en que su intervención se dirige a más de un área de la vida de la población objetivo, en apego a sus tres componentes principales, a saber: salud, alimentación y educación. En consecuencia, antes y después de su reestructuración, sus acciones variaron desde brindar acceso a servicios básicos de salud y la educación, hasta la capacitación de los beneficiarios en ámbitos poco usuales como la educación financiera.

¹⁵⁸ Véase. *Ibíd*, p. 15

Por último, una de las características principales de este programa consiste en que establece condiciones a los beneficiarios para continuar percibiendo la ayuda que ofrecen, tales como asistir a revisiones médicas, la asistencia escolar de los hijos, participar en capacitaciones que se organizan a través del programa, entre otras.

Diferencias

Por otro lado, dentro de las escasas diferencias que pueden observarse antes y después de la transición de Oportunidades a Prospera se destaca que el Programa de Inclusión Social PROSPERA ofrece apoyos más diversos, ya que sus recursos se utilizan para brindar atención en más ámbitos que en la etapa de Oportunidades, por ejemplo: la implementación de programas de fomento productivo, laboral y financiero, los cuales están acompañados de una capacitación en el área correspondiente. Asimismo, los objetivos de este programa se extienden para incorporar la inclusión de la población más vulnerable como parte de sus ejes principales.

Adicionalmente, con la transición a Prospera, el programa tuvo una expansión considerable, pues ya no sólo se dirigía a comunidades rurales, sino que se incorporaron localidades urbanas y semiurbanas¹⁵⁹. Además, se extendió el otorgamiento de las becas educativas hasta el nivel medio superior.

Otro aspecto relevante se ubica en que, en esta etapa del programa, éste se fusionó con el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) –un programa que no establece condiciones para brindar apoyos–, lo que produjo que a partir de entonces se manejaran dos esquemas para otorgar la ayuda: un esquema con corresponsabilidad y uno sin corresponsabilidad.

Programas sociales complementarios

¹⁵⁹ *Ibíd*, p.11

En el presente trabajo de investigación se denomina *programas complementarios* a aquellos programas que se implementaron de forma paralela al Programa Prospera. Esta clasificación se debe a que, como se expuso anteriormente, Prospera fungió como piedra angular del combate a la pobreza durante el periodo estudiado, por lo tanto, los demás programas se consideran como instrumentos orientados al cumplimiento de este objetivo. Asimismo, en este punto es necesario aclarar que dentro de esta clasificación se considera la *Cruzada Contra el Hambre*, a pesar de que ésta no es un programa, sino una estrategia que consiste en coordinar las acciones de distintos programas hacia un mismo objetivo.

Una vez aclarado lo anterior, es necesario exponer que la selección de los programas sociales complementarios que se analizan en esta obra se basa en dos criterios principales: 1) que mencionen expresamente la problemática de la pobreza, ya sea dentro de sus objetivos o como característica de su población objetivo; y 2) que exista información disponible para conocer las principales características del programa.

De esta forma, el cuadro 4 permite observar las principales características de los programas sociales que se implementaron durante el periodo 2004-2014 como parte de las estrategias gubernamentales para el combate a la pobreza. Esta información permite observar que algunos de los programas se implementaron por un largo periodo de tiempo, pues fueron creados por un gobierno y más tarde, se consolidaron como programas transexenales que mantuvieron su vigencia por al menos un año de las administraciones analizadas en este trabajo de investigación.

Un ejemplo de la continuidad de los programas se observa en el caso del Programa de Abasto Social de leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V y el Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa S.A. de C.V, pues aun cuando fueron creados en 1961 y 1979, respectivamente, su cuya implementación continuó durante el periodo analizado en esta tesis.

En cuanto al tipo de apoyos que ofrecen los programas complementarios a su población beneficiaria se ubica que éstos brindaron una amplia variedad de recursos, los cuales consistieron principalmente en transferencias monetarias directas,

capacitaciones, subsidios para artículos de primera necesidad, financiamiento para proyectos productivos y productos –principalmente alimenticios– en especie.

Respecto a la focalización de los programas es preciso apuntar que, de nueva cuenta, esta característica presenta variaciones de acuerdo con el programa que se analiza. En algunos casos, los programas cuentan con focos estrictamente determinados, pues se dirigen a la población de comunidades específicas, mismas que se ubican en zonas rurales u otras áreas que han sido identificadas con altos niveles de marginación. En contraste, otros programas consideran criterios más generales para seleccionar a sus beneficiarios, como lo es simplemente que éstos se encuentren en situación de pobreza o que presenten alguna carencia específica.

Nombre del programa	Objetivos	Población beneficiaria	Tipo de apoyo	Año de creación
Programa Central: Oportunidades-Prospera				
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades ¹⁶⁰	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Apoyar a las familias que viven en situación de pobreza a mejorar sus capacidades de alimentación, salud y educación, otorgando recursos económicos y servicios. ➤ Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Familias que viven en marginación y pobreza sin poder atender sus necesidades de educación, salud y alimentación. Se dará prioridad a hogares que tengan menores de 22 años y mujeres en edad reproductiva. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se proporcionan apoyos monetarios directos, becas así como otras acciones de salud y nutrición que comprenden: cobertura de servicios de salud, entrega de suplementos alimenticios, revisiones médicas, pláticas de autocuidado, entre otros. Estos apoyos integran los tres componentes del programa (alimentario, educativo y de salud). 	1997
Programa de Inclusión Social PROSPERA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de las familias beneficiarias del Programa. ➤ Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar. ➤ Impulsar la igualdad de oportunidades. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la Línea de Bienestar Mínimo ajustada (Lima), cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El Programa contempla distintos tipos de apoyo, entre los que se encuentran: transferencias monetarias (becas, apoyo para útiles escolares, transporte, entre otros); apoyo nutricional; acceso a servicios de salud; capacitaciones en diversas áreas (empoderamiento de las mujeres), así como servicios y educación financiera. 	2014

Cuadro 3. Programas Integrales de Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia con datos de del Inventario de Programas Sociales del CONEVAL y las reglas de operación de los programas publicadas en el DOF

¹⁶⁰ Inició bajo el nombre de *Prospera*.

Nombre del Programa	Objetivos	Población beneficiaria	Tipo de apoyo	Año de creación
Educación				
Programa de Apoyo para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contribuir al mejoramiento de la calidad en la educación de niños y jóvenes de sectores vulnerables con acceso y permanencia a la Educación Inicial y Básica, mediante acciones compensatorias enfocadas a la dotación de material didáctico; capacitación y asesoría a madres, padres de familia y docentes; apoyos económicos a las Asociaciones de Padres de Familia (APF), docentes y directivos. ➤ Contribuir a que las niñas y los niños de 0 a 14 años de edad, de las comunidades rurales con alta y muy alta marginación y rezago social, tengan acceso a la educación inicial y básica, permanezcan en las escuelas y terminen con éxito el ciclo de la educación básica; ampliando las oportunidades y mejoras educativas ➤ Ofrecer orientación y apoyo a mujeres embarazadas, padres de familia y personas que participan en el cuidado y la crianza de infantes de 0 a 4 años de edad de comunidades rurales e indígenas con alta marginación o rezago social, con el fin de enriquecer las 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Población que se encuentra en zonas preferentemente rurales e indígenas, municipios que están en la estrategia 100 x 100 la cual es iniciativa de política social del gobierno y tiene el objetivo de impulsar, mediante la coordinación institucional de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, el desarrollo integral de los 125 municipios con mayores rezagos sociales del país. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bienes y servicios: Materiales y auxiliares didácticos para alumnas, alumnos, docentes, asesores(as), APF y para actividades de formación de la estructura educativa de educación inicial, así como apoyos para mobiliario y equipo. ➤ Económicos: Para las figuras participantes en las estructuras educativas que tienen convenios con el CONAFE, responsables de procesos de enseñanza, formación, capacitación, supervisión escolar, asesores pedagógicos itinerantes, figuras que contribuyen a la mejora de los aprendizajes de los niños, fortalecimiento a la gestión escolar, a través de las APF. El monto del apoyo depende del rol que se desempeñe (coordinador, supervisor, entre otros). 	2003

	<p>prácticas de crianza y favorecer el desarrollo integral de los niños.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Contribuir a mejorar los indicadores de la educación básica en localidades rurales, a través de una serie de intervenciones pedagógicas, de gestión escolar y de equipamiento en las escuelas preescolares, primarias (principalmente multigrado) y en las escuelas telesecundarias. 			
Alimentación				
<p>Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación, mediante el acceso a la alimentación. ➤ Mejorar el acceso a la alimentación de las personas integrantes de los hogares beneficiarios mediante el acceso al consumo de leche fortificada, de calidad y bajo precio. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Actores sociales o personas. ➤ Población con vulnerabilidad económica y/o socioeconómica. ➤ Población en pobreza. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Alimentos. ➤ Subsidio a precios o bonos. 	1961

<p>Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa S.A. de C.V</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo del derecho social a la alimentación facilitando el acceso físico o económico a los productos alimenticios para la población que habita en las localidades de alta o muy alta marginación. ➤ Facilitar el acceso físico o económico a productos básicos y complementarios económicos y de calidad, en forma eficaz y oportuna, en localidades de alta o muy alta marginación. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Personas que habitan en localidades de alta y muy alta marginación de entre 200 y 14,999 habitantes que no cuenten con un servicio de Abasto Local Suficiente y Adecuado. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El apoyo consiste en proporcionar en sus Puntos de Venta el servicio de abasto de productos básicos y complementarios de calidad. En el caso de los productos alimenticios, se procurará que además tengan un alto valor nutritivo. ➤ Los artículos que se abastecen son productos alimenticios, nutricionales, para la higiene, la salud y de otro tipo. Se pueden consultar la “Canasta Básica DICONSA” y el “Catálogo de Productos del Programa de Abasto Rural”. 	<p>1979</p>
<p>Cruzada Nacional Contra el Hambre¹⁶¹</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación. ➤ Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez. ➤ Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presentan carencia de acceso a la alimentación. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Instalación de Comedores Comunitarios para la población beneficiaria. ➤ Apoyo alimenticio en especie. 	<p>2014</p>

¹⁶¹ Ésta no es un programa, sino una estrategia que busca coordinar un conjunto amplio de programas sociales y orientar sus acciones a una misma población objetivo. Véase. Cordera, Rolando y Provencio Enrique (coord.) (2016), *Informe del Desarrollo en México 2015*, México: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, p.131

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización. ➤ Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre. 			
Vivienda				
Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda "Tu Casa"	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mejorar las condiciones de vida de la población que vive en pobreza patrimonial mediante el otorgamiento de un subsidio federal, para adquirir, edificar, terminar, ampliar o mejorar su vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Familias mexicanas en situación de pobreza patrimonial, que necesiten recibir apoyo para adquirir, edificar, ampliar o mejorar su vivienda actual. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Apoyos económicos (transferencias) que se calculan de acuerdo al tipo de zona (rural/urbana) y el estado de la República en el que habita el beneficiario. 	2004
Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Otorgar apoyos a poseedores de sus lotes, para obtener certeza jurídica y documental en la tenencia de la tierra para la regularización de lotes en asentamientos humanos irregulares. ➤ Otorgar certeza jurídica y documental en la tenencia de la tierra de los lotes ubicados en asentamientos humanos irregulares, a efecto de que sus poseedores, con el tiempo, tengan acceso a servicios urbanos básicos y consoliden áreas urbanas formales y sustentables. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sujetos que tienen posesión pero no certeza jurídica respecto su lote, que se encuentran en condición de pobreza y que se ubican en localidades de 2,500 habitantes o más, así como en las cabeceras municipales de los municipios donde interviene el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y la población en pobreza alimentaria extrema. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Los tipos y montos de apoyo por hogar beneficiario son los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> ○ Cuando el costo total de la regularización sea menor o igual a \$10,000.00 (Diez Mil Pesos 00/100 M.N.), el Recurso del Programa será del 100%. ○ Cuando el costo total de la Regularización sea mayor a \$10,000.00 (Diez Mil Pesos 00/100 M.N.) el monto excedente deberá ser cubierto por la Instancia Ejecutora. 	2008

Programas de Atención Integral				
Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Apoyar a las personas, familias y comunidades que viven en condición de vulnerabilidad social con el fin de fortalecer su desarrollo integral, a través de servicios asistenciales, así como promotoría para la participación comunitaria autogestiva y la vinculación con otros programas y servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sujetos y familias en condición de riesgo, resultado de la acumulación de desventajas sociales e individuales, de tal manera que esta situación no puede ser superada en forma autónoma y quedan limitados para incorporarse a las oportunidades de desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Atención la población mediante tres estrategias operativas, las cuales son: <ol style="list-style-type: none"> 1) Desarrollo Comunitario. 2) Asistencia Social y Jurídica a Familias. 3) Atención a Personas y Familias en Desamparo. ➤ Se proporciona la asistencia de equipos especializados en cada una de las áreas operativas. 	2006
Empleo				
Programa para la Creación de Empleo en Zonas Marginadas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Promover la instalación y operación de centros productivos en aquellas localidades marginadas del país que reúnan las condiciones que permitan el desarrollo de las empresas que representen fuentes permanentes del empleo para la población. ➤ Promover la generación de empleos e ingresos dignos. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Población de localidades de alta o muy alta marginación 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Apoyos monetarios que se dividen en: Beca, exención, deducción de impuestos o reembolso de pagos de servicios u obligaciones. ➤ Financiamiento de proyectos productivos o microcrédito. 	2008

Cuadro 4. Programas sociales complementarios para el combate a la pobreza

Fuente: Elaboración propia con datos de del Inventario de Programas Sociales del CONEVAL y las reglas de operación de los programas publicadas en el DOF

3.2.3. Revisión de los impactos y resultados

Para finalizar el análisis del caso mexicano se requiere exponer un panorama de los principales impactos y resultados del conjunto de estrategias gubernamentales implementadas para combatir la pobreza durante el periodo estudiado. Debido a las limitaciones que entraña esta tesis, para lograr este objetivo se presenta una revisión de diversos estudios de impacto, así como otras obras que analizan los resultados de las estrategias analizadas en este capítulo. Aunado a lo anterior, se retoman –de manera más detallada– la evolución de los niveles de pobreza en México, con el fin de observar los cambios que estos presentaron en el periodo que comprende de 2004 a 2014.

El caso del Programa de Inclusión Social PROSPERA

Al ser el programa central de la política de combate a la pobreza durante el periodo estudiado, parece natural que el Programa de Inclusión Social PROSPERA sea el que ha motivado el mayor número de evaluaciones –tanto externas como internas–, lo que provoca que exista una amplia disponibilidad de recursos que ofrecen un panorama de sus logros y limitaciones. Por esta razón, en esta tesis se presenta una revisión de algunos de estos recursos para ubicar los principales impactos que el programa ha tenido en la pobreza, así como en algunas otras áreas que se relacionan con esta problemática y reflejan el acercamiento hacia sus objetivos.

Para comenzar, la revisión de los impactos que se atribuyen a este programa es necesario considerar que, en un principio su diseño estableció que su principal objetivo sería “combatir la transmisión intergeneracional de la pobreza y no la pobreza actual”¹⁶². Éste es un argumento que se ha destacado en repetidas evaluaciones para explicar que el programa no puede ser calificado como un instrumento fallido sólo porque no disminuye la pobreza actual, ya que éste nunca ha sido su objetivo. No

¹⁶² Banegas, Israel, Cortés, Fernando, Patricio Solís, (2007), “Pobres con Oportunidades: México 2002-2005”, *Revista de Estudios Sociológicos*, vol. 25, núm.73, p.8

obstante, “a inicios de la década del siglo XXI, su propósito central se modificó, agregándole el objetivo de combatir la pobreza presente”¹⁶³.

Ahora bien, otro aspecto a considerar se ubica en que el análisis de los impactos del programa se realiza de acuerdo con evaluaciones que abarcan determinados periodos de tiempo, por lo que no se cuenta con un panorama continuo de sus efectos. Sin embargo, sus aportaciones son valiosas ya que permiten observar el desempeño que el programa ha tenido al acercarse o no al cumplimiento de sus objetivos.

Debido a los componentes a los que se dirigen las acciones del programa, a saber: educación, salud y nutrición, las evaluaciones se enfocan mayormente en estos aspectos, empero, algunas han estudiado los efectos de Prospera en otras áreas que influyen para el cumplimiento de sus objetivos, tales como la inserción laboral de los jóvenes.

Educación

En cuanto al componente educativo, distintas evaluaciones han expuesto que los principales impactos programa en el ámbito educativo se observan en incremento de las tasas de inscripción escolar, los años escolares que alcanzan los beneficiarios y la reducción de las tasas de abandono escolar¹⁶⁴. De manera más específica se observa que, los indígenas y las mujeres –en especial las mujeres indígenas– son los grupos cuya extensión de la trayectoria escolar es mayor. A su vez, el aumento de la escolaridad de los beneficiarios tiene otros efectos positivos que contribuyen al propósito de Prospera, tales como: el retraso de la fecundidad y la disminución de la brecha de género¹⁶⁵.

Por otra parte, el rendimiento escolar de los beneficiarios ha presentado un crecimiento después de su incorporación al programa. Este hecho se observa a través del desempeño que los estudiantes han mostrado en la pruebas de rendimiento que

¹⁶³ Cortés, Fernando. (coord)(2018), *Temas de Política Social de México y América Latina* México: UNAM:COLMEX, p. 13

¹⁶⁴ Yaschine, Iliana. (2019) [en prensa]. Op. Cit, p.20

¹⁶⁵ Secretaría de Desarrollo Social, (2008), *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, México: Secretaría de Desarrollo Social., p.34

se les aplican, las cuales arrojan que el impacto positivo del programa se vislumbra principalmente en el área de matemáticas.¹⁶⁶ Además, otro hallazgo significativo consiste en que el rendimiento de los beneficiarios mejora de acuerdo con los años en los que han recibido el apoyo de Prospera, es decir, a más años de participar en el programa, mejor rendimiento escolar.¹⁶⁷

Salud

Respecto al componente de salud es posible ubicar distintas evaluaciones que exponen el impacto de Prospera en este ámbito. Uno de los primeros hallazgos de estas evaluaciones consiste en que el programa ha motivado a sus beneficiarios a recurrir al centro de salud en el caso de presentar algún padecimiento o incluso para la prevención de enfermedades, es decir, la búsqueda de atención médica se ha incrementado. De igual forma, esta tendencia se observa en el aumento de mujeres que han recibido atención prenatal de un médico. No obstante, los impactos del programa en la salud de los beneficiarios se encuentran limitados por las precarias condiciones de “infraestructura, abasto de medicamentos y equipos médicos”¹⁶⁸ que existen, principalmente, en las comunidades rurales para satisfacer las necesidades de los beneficiarios.¹⁶⁹

Adicionalmente, se ha identificado que los impactos del componente de salud de Prospera son heterogéneos. La población beneficiaria que habita en comunidades rurales recibe servicios de menor calidad –en comparación con los beneficiarios de áreas urbanas–, sus clínicas presentan carencias para desempeñar sus funciones idealmente y, generalmente, el personal está menos capacitado. Asimismo, en el caso particular de la población indígena, ésta enfrenta otro reto, ya que han sido víctimas de peor trato, negligencias y abusos por parte del personal que labora en las clínicas.¹⁷⁰

¹⁶⁶ *Ibíd.*, p. 44

¹⁶⁷ Campos, Pilar. (comp.) (2012). *Op. Cit.*, p.81

¹⁶⁸ Secretaría de Desarrollo Social, (2008). *Op. Cit.*, p. 75

¹⁶⁹ Cfr. Campos, Pilar. (comp.) (2012). *Op. Cit.*, p.103-104

¹⁷⁰ Cfr. Secretaría de Desarrollo Social, (2008). *Op. Cit.*, p.65

Nutrición

Los principales impactos que se observan en el componente de nutrición se ubican en una reducción de los niveles de desnutrición de los beneficiarios menores a los dos años de edad. Este avance se refleja en la dramática caída –casi a la mitad– de la prevalencia de anemia y de talla baja en los niños, que son los principales problemas de salud relacionados con su nutrición. No obstante, los impactos del programa analizados en el largo plazo son limitados, pues no se percibe una correlación entre los apoyos otorgados y la estatura que los niños presentan de acuerdo a su edad, así como una alta prevalencia de anemia entre el grupo etario de siete a once años de edad.¹⁷¹

Inserción laboral

La evaluación de Rodríguez y Freije realizada en 2008 expone que, hasta ese año, el impacto del programa en los empleos y salarios a los que acceden los jóvenes de entre 14 y 24 años que han sido beneficiarios no reflejan una mejora –en comparación con sus padres– en términos de incremento salarial, “estar en trabajos formales o de ocupaciones mejor calificadas”¹⁷². No obstante, debido a que el programa registra impactos positivos en el incremento de la educación de la población atendida, se espera que esto se refleje en una mayor probabilidad de que los beneficiarios obtengan empleos de calidad, así como un ingreso más alto en el futuro.

Asimismo, en este ámbito Yaschine expone que a pesar de las mejoras registradas en el ámbito educativo, los jóvenes de comunidades rurales que han sido beneficiarios del programa “siguen estando en clara desventaja respecto de la población nacional de su grupo de edad”¹⁷³, ya que su participación en Prospera no ha surtido efectos en la desigualdad de oportunidades laborales y, por tanto, el estatus ocupacional al que acceden.

¹⁷¹ Campos, Pilar. (comp.) (2012). Op. Cit, p.40-44

¹⁷² Secretaría de Desarrollo Social, (2008). Op. Cit.,p.20

¹⁷³ Yaschine, Iliana, (2018), “Transferencias monetarias condicionadas y herencia intergeneracional. En: Cortés, Fernando. (coord)(2018), *Temas de Política Social de México y América Latina* México: UNAM:COLMEX p.102

Una de las reflexiones más comunes entorno a las limitaciones de Prospera para alcanzar su objetivo se ubica en que sus alcances se encuentran restringidos por la falta de creación de más y mejores empleos a los que los beneficiarios puedan acceder al concluir sus estudios, ya que ésta no es un área en la que el programa tenga incidencia. Este mismo argumento se utiliza para referirse a la calidad de los servicios que se ofrecen a los beneficiarios, pues el programa no cuenta con los mecanismos para interceder, por ejemplo, para que la educación que se ofrece en las escuelas sea de mayor calidad.

Asimismo, una limitación más consiste en que el programa ha funcionado enfrentándose a un contexto macroeconómico adverso, en el que se ha observado un incremento significativo de los precios, contracción económica, falta de crecimiento económico sostenido, elevados niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, entre otros factores que limitan los resultados del programa.¹⁷⁴

A pesar de las limitaciones que restringen los efectos de Prospera, hay estudios que demuestran que el programa ha contribuido a la mejora de las condiciones de vida de sus beneficiarios mediante la contención del incremento de la pobreza, pues se estima que éste ha servido para reducir tanto la incidencia de la población en esta condición, como su intensidad, “aunque los efectos son modestos sobre la incidencia y considerablemente mayores sobre la intensidad”¹⁷⁵.

Los programas complementarios

La revisión de los impactos generados por los programas complementarios que presentan como objetivo el combate a la pobreza, o bien, se dirigen a la población que se encuentra en esta condición es un reto complejo, ya que como se pudo observar la sección anterior de este capítulo, éstos se enfocan en distintos ámbitos de la vida de los beneficiarios y los tipos de ayuda que aportan varían

¹⁷⁴Cortés, Fernando. (coord)(2018), *Temas de Política Social de México y América Latina México*: UNAM:COLMEX, p.146-147

¹⁷⁵ Banegas, Israel, Cortés, Fernando, Patricio Solís, (2007), “Pobres con Oportunidades: México 2002-2005”, *Revista de Estudios Sociológicos*, vol. 25, núm.73, p.14

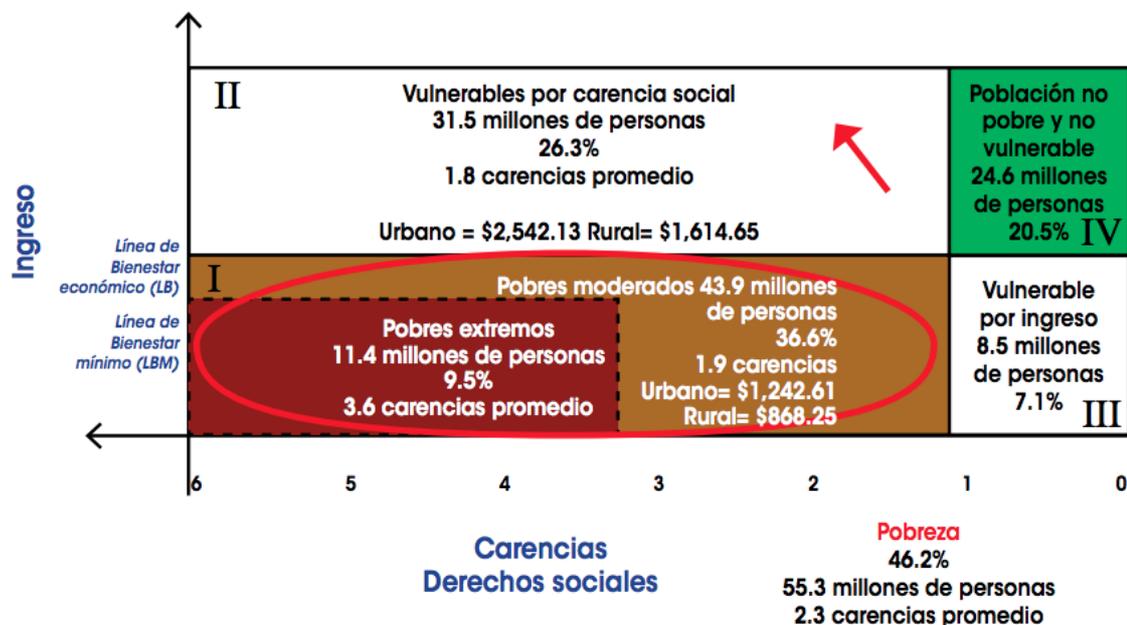
significativamente. Además, se carece de fuentes disponibles para revisar los impactos de cada programa.

Por esta razón, con el fin de ofrecer una revisión de las estimaciones de sus impactos y resultados, en este trabajo de investigación se emplean dos recursos fundamentales. Por un lado, se ahonda en las características que presenta la evolución de la pobreza durante el periodo estudiado. Para este propósito, la medición multidimensional de la pobreza es un instrumento que permite tener una visión más clara sobre las áreas en las que se registró un avance en el combate a la pobreza y aquellas otras en las que no se presentaron cambios significativos.

En segundo lugar, como parte de esta revisión, se presentan las conclusiones más relevantes del *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014* emitido por el CONEVAL. Si bien se entiende que este tipo de informes incluyen todas las estrategias gubernamentales enfocadas al desarrollo social, en este trabajo se presentan únicamente los resultados alcanzados en el combate a la pobreza.

La evolución de la pobreza en México

Uno de los indicadores principales en los que se refleja el impacto de los programas se ubica en los cambios registrados en los niveles de pobreza, así como las características más específicas que dicha problemática presentó dentro del periodo de 2004 a 2014. En este sentido, la gráfica 10 expone la situación en la que la pobreza se encontraba en 2014. Los datos muestran que, en este año, 55.3 millones de mexicanos padecían circunstancias de pobreza; mientras que otros 8.5 millones presentaron vulnerabilidad por ingresos y 31.5 millones vulnerabilidad por carencia social. Como consecuencia, en 2014, sólo 24.6 millones de mexicanos eran considerados no pobres y no vulnerables a la pobreza, lo que representaba al 20.5% de la población.



Gráfica 10. Distribución de la población según situación de pobreza o vulnerabilidad, México 2014

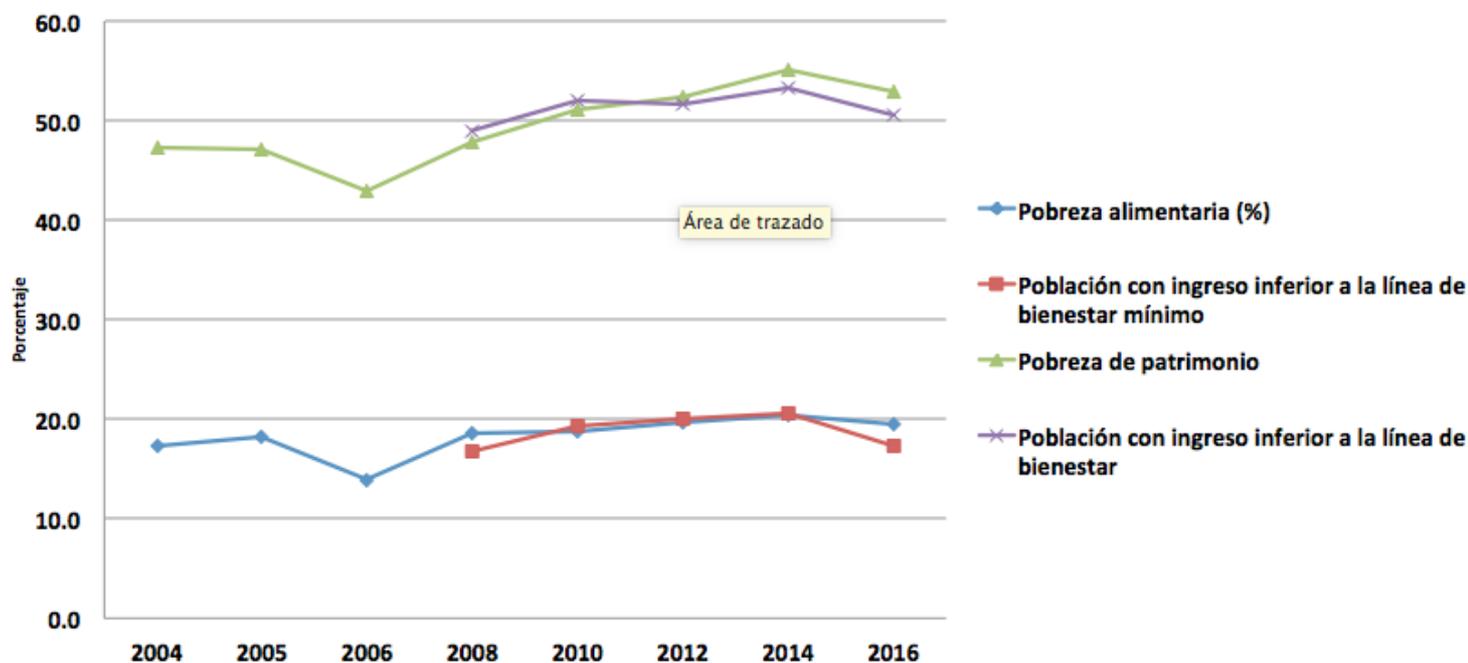
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2014

Ante este panorama, es preciso observar más a fondo cuáles fueron los principales cambios en los patrones de pobreza en el territorio. Debido al conjunto de indicadores que integran la metodología del CONEVAL¹⁷⁶ para medir la pobreza multidimensional, los datos disponibles para observar la evolución del porcentaje de la población situación de pobreza se encuentran seccionados en cada uno de estos aspectos.

En la gráfica 11 es posible observar que en el año 2004 la pobreza en materia de ingresos se encontraba en la siguiente situación: cerca del 20% de la población presentaba pobreza alimentaria y alrededor de 48% presentaba pobreza de patrimonio. La evolución de la pobreza en estos aspectos presentó una reducción en 2006, cuando los porcentajes de la población que las presentaba descendieron hasta casi 40% y aproximadamente 13%, respectivamente. No obstante lo anterior, la gráfica expresa que a partir de 2008 se registra un incremento en estas áreas de la pobreza de ingresos, desarrollando una tendencia a la alza que continúa hasta el año 2014 y disminuye para 2016.

¹⁷⁶ 1) el ingreso corriente per cápita, 2) el rezago educativo promedio en el hogar, 3) el acceso a los servicios de salud, 4) el acceso a la seguridad social, 5) la calidad y espacios de la vivienda, 6) el acceso a los servicios básicos de la vivienda, 7) el acceso a la alimentación y 8) el grado de cohesión social.

Evolución de la población en pobreza en materia de ingresos



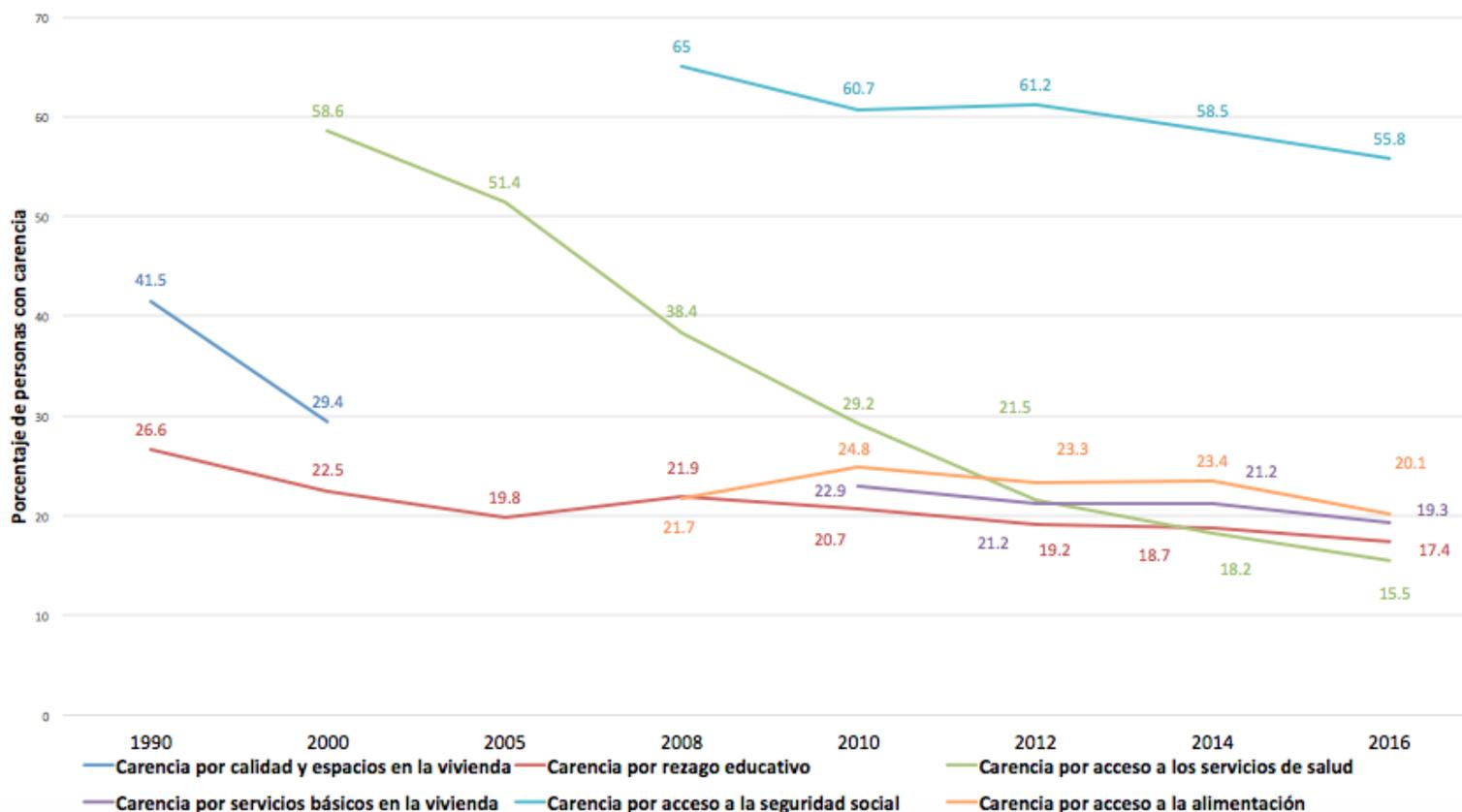
Gráfica 11. Evolución de la población en pobreza en materia de ingresos

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

Respecto a los otros dos componentes de la pobreza de ingresos que considera el CONEVAL –pobreza con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y población con ingreso inferior a la línea de bienestar –se tiene que los datos para su análisis se encuentran disponibles a partir del año 2008. A pesar de esto, la gráfica permite apreciar que ambos presentan un incremento dentro del periodo evaluado –hasta el año 2014–, dicha tendencia se modifica para registrar una disminución en 2016.

En suma, la gráfica 11 muestra que la evolución de la población en pobreza en materia de ingresos dentro del periodo estudiado (2004-2014) presentó una tendencia creciente general, pues se incrementó el porcentaje de población que presenta cada uno de sus componentes. Asimismo, dentro de este periodo de diez años, sólo se tiene registro de una reducción –en las áreas de pobreza de patrimonio y pobreza alimentaria– durante el año 2006. Esta tendencia cambia en los años posteriores, pues se observa una disminución en los porcentajes para el año 2016.

Evolución de la población en pobreza en materia de carencias sociales



Gráfica 12. Evolución de la pobreza en materia de carencias sociales

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

Otro elemento útil para analizar la evolución de la pobreza en México se ubica en la medición de la *pobreza en materia de carencias sociales* que realiza el CONEVAL. Este indicador evalúa seis carencias sociales, a saber: 1) carencia por rezago educativo, 2) carencia por calidad y espacios en la vivienda, 3) carencia por acceso a los servicios de salud, 4) carencia por servicios básicos en la vivienda, 5) carencia por acceso a la seguridad social, 6) carencia por acceso a la alimentación.

Los datos disponibles en la gráfica 12 permiten observar una reducción en la población que presenta las carencias consideradas, con excepción de las carencias por servicios básicos en la vivienda y por acceso a la alimentación, las cuales ascendieron hasta 21.2% y 23.4% de la población en 2014, respectivamente. En contraste, la carencia que registró una mayor reducción dentro del periodo estudiado

fue la carencia por acceso a los servicios de salud, cayendo de más de 50% hasta 18.2% de la población en 2014. Adicionalmente, la gráfica muestra una disminución en el porcentaje de todas las carencias en 2016.

Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014

Aunado a lo anterior, una fuente oficial útil para revisar los impactos y resultados de los programas se ubica en el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*, presentado por el CONEVAL, el cual integra los avances y limitaciones de las principales estrategias gubernamentales dirigidas al desarrollo social. No obstante, es necesario tener presente que debido a que este informe comprende el conjunto de estrategias de desarrollo social, el análisis presentado en esta tesis se concentra en la revisión de los aspectos que se relacionan con la pobreza.

Como primer punto, el informe del CONEVAL destaca la mejora en la coordinación institucional como un aspecto positivo que se logró en el terreno de las políticas enfocadas al desarrollo social. De acuerdo con este organismo, el progreso puede observarse en la colaboración organismos como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Presidencia de la República; los cuales han implementado el uso de indicadores de pobreza multidimensional para “el diseño y evaluación de la política pública de desarrollo social, lo que potencia la implementación de la gestión basada en resultados”¹⁷⁷y, por tanto, una mejora en la orientación de los recursos.

Aunado a lo anterior, un ejemplo más de la coordinación institucional que se menciona en el informe consiste en que diversos programas sociales modificaron sus Reglas de Operación con el objetivo de apoyar la implementación de estrategias más extensas como la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

Otro aspecto que se expone en el informe del CONEVAL como un avance en materia de desarrollo social se ubica en que el programa PROSPERA “considera la

¹⁷⁷ CONEVAL, (2015), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*, [en línea]. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf . [Consultado: 15 de Febrero de 2019]. p 74.

importancia del ejercicio efectivo de los derechos sociales, más allá de un otorgamiento de transferencias”¹⁷⁸. Esto constituye un gran cambio en el que se impulsan programas que intentan generar las condiciones para que una mayor parte de la población tenga la posibilidad de ejercer los derechos sociales que les reconoce el marco legal.

Por último, otro acierto que identifica el CONEVAL en la política de desarrollo social es la institucionalización de un sistema de evaluación y monitoreo que otorga información más completa para la toma de decisiones, el mejoramiento constante de los programas, la optimización de los recursos públicos, lo que a su vez, facilita la rendición de cuentas.

En contraste a lo anterior, el informe incluye una sección sobre los principales retos y limitaciones de los programas que conforman la política social implementada en los últimos años. En primer lugar, se aborda el tema de la especificación de las condiciones materiales que se requieren para garantizar el ejercicio de los derechos sociales, ya que el alcance de éstos no se encuentra suficientemente precisado y esto dificulta su exigibilidad.

Otro punto que se considera una limitación de la política de desarrollo social se relaciona con el ingreso de las familias en situación de pobreza, ya que éste no ha aumentado en los últimos años, sino que al contrario, se tiene registro de una tendencia decreciente desde el año 1992¹⁷⁹. Como es de esperarse, este hecho ha impactado otros ámbitos tales como el poder adquisitivo de las familias.

Adicionalmente, otra limitación se encuentra en la calidad de los servicios a los que acceden los beneficiarios. A pesar de que los indicadores de carencias demuestran que la población que las padece se ha reducido, la calidad de los apoyos que se otorgan a través de los programas no ha crecido como su cobertura, por lo que es calificada por el CONEVAL como “un asunto pendiente por fortalecer dentro de la agenda pública”¹⁸⁰.

¹⁷⁸ *Ibíd.* p. 80

¹⁷⁹ *Ibíd.* p. 92

¹⁸⁰ *Ibíd.* p.99

En cuanto a la evaluación de los programas productivos que se implementaron para combatir la pobreza en México se tiene que éstos presentan –hasta el año 2014– resultados deficientes, pues los programas de microcréditos o de transferencias no reembolsables presentaron los siguientes problemas:

- “Sus efectos son de carácter transitorio e instituciones financieras del Estado y programas que ofrecen microcrédito compiten entre sí.
- Son insuficientes los indicadores para medir aspectos específicos de los objetivos de los programas.
- Falta información sobre el ingreso de los beneficiarios, situación en la cual se pretende incidir.
- Falta de seguimiento de los proyectos derivada de la ausencia de presupuesto para tal efecto.”¹⁸¹

Lo anterior provoca que los resultados de los programas implementados reflejen una baja productividad de los beneficiarios, la cual resulta insuficiente para permitirles abandonar su situación de pobreza.

Finalmente, la última limitación que contempla el CONEVAL es la deficiencia para optimizar el gasto público invertido en desarrollo social y los mecanismos de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno. Esto se debe a que los órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal– no cuentan con las mismas obligaciones legales para publicar los mismos documentos o con el mismo nivel de detalle en la información. Por tal motivo, “la información disponible para identificar los programas, las acciones o las intervenciones de política social a nivel local no es homogénea; en general, no se encuentra sistematizada y no es exhaustiva, por lo que no es posible conocer con certeza el gasto social ejercido en nuestro país por los tres órdenes de gobierno”¹⁸².

3.3. Conclusión

¹⁸¹ *Ibíd.* p.107

¹⁸² *Ibíd.* p. 115

La información expuesta en este capítulo ofrece un panorama general acerca de las estrategias gubernamentales implementadas para combatir la pobreza de 2004 a 2014. De esta forma es posible aproximarse a la elaboración de conclusiones acerca de cómo los gobiernos abordaron la pobreza durante este periodo, así como las principales características de sus estrategias y algunos de los factores que pudieron haber contribuido para la evolución presentada de las cifras de pobreza.

Debido al periodo que se evalúa en este trabajo, uno de los hallazgos más relevantes se ubica en que los ejes rectores del Plan Nacional de Desarrollo de los gobiernos respecto a la problemática de la pobreza se mantuvieron, a pesar del cambio de partido político del que emanaron los presidentes. De esta forma sobresale la importancia que se otorga a aspectos como la educación y el crecimiento económico como estrategias para combatir la pobreza. No obstante, en el gobierno de Enrique Peña Nieto se incluyó la generación de proyectos productivos y la garantía de los derechos sociales como parte de los ejes principales.

Otro aspecto en el que se observa la continuidad transexenal en el combate a la pobreza se ubica en los patrones de gasto público destinado al desarrollo social, pues los tres gobiernos evaluados en este trabajo de investigación dedicaron una gran parte de su presupuesto a este rubro. Asimismo, se observa que estos gobiernos mantuvieron vigentes la mayoría de los programas creados por los gobiernos anteriores.

Aunado a lo anterior existe una continuidad en las estrategias implementadas en el sentido de que los tres gobiernos evaluados implementaron planes centrales como piedra angular de su política social –Oportunidades-Prospera– durante sus administraciones, los cuales funcionaron a la par de otros programas complementarios para combatir la pobreza.

A pesar de que el programa Oportunidades-Prospera representa la continuidad de una estrategia, se observa que Prospera considera aspectos extra para maximizar los impactos de su predecesor y corregir sus deficiencias, tales como: la expansión de

su cobertura, la extensión de becas educativas hasta el nivel medio superior, la creación de nuevos componentes y la inclusión del objetivo de combatir la pobreza presente¹⁸³.

Si bien es cierto que la lucha contra la pobreza como prioridad de los gobiernos del periodo estudiado se manifiesta a través de las estrategias que se implementan y el presupuesto que se le dedica, es necesario apuntar que en el caso mexicano el dinero invertido no se refleja en la disminución de los porcentajes de pobreza. Con el fin de explicar esta correlación inversa, autores como Fernando Cortés han mostrado que esto puede deberse a que los programas operan en un contexto macroeconómico adverso, los apoyos no llegan a los pobres o que las cantidades entregadas sean insuficientes para que la población salga de esa condición.¹⁸⁴

Ante esta situación, a lo largo de este capítulo es posible identificar algunos factores que contribuyen a la persistencia de la pobreza o bien, que merman la capacidad de las estrategias gubernamentales para combatirla.

En cuanto a la revisión de los impactos de las estrategias que se abordan en este trabajo de investigación es posible vislumbrar que éstos no han sido los esperados. Anteriormente se han mencionado los impactos positivos que estas estrategias tuvieron en aspectos como las carencias presentadas por la población, el acercamiento de los servicios básicos a zonas remotas, el incremento de la trayectoria educativa de los beneficiarios, la disminución de brechas sociales, la reducción en el porcentaje de mexicanos en pobreza extrema y la disminución –aunque modesta– de la incidencia e intensidad de la pobreza.

En contraste, en otros aspectos como la pobreza en materia de ingresos se observa que ésta mantuvo una tendencia al alza. Asimismo, al analizar los datos condensados sobre el porcentaje de la población en situación de pobreza se muestra que aumentó. Como se ha expuesto anteriormente, este panorama es también producto de un

¹⁸³ Cfr. Yaschine, Iliana. (2019) [en prensa], “Progresas-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia”, p.11

¹⁸⁴ Cfr. Cortés, Fernando. (coord)(2018), *Temas de Política Social de México y América Latina* México: UNAM:COLMEX, p. 122

contexto económico adverso que limitó los impactos de las estrategias de combate a la pobreza. Sin embargo, es necesario apuntar que los impactos alcanzados hasta ahora han sido insuficientes para que las estrategias logren sus objetivos.

Aunado a lo anterior, uno de los hallazgos más relevantes para explicar la eficiencia relativa de las estrategias implementadas contra la pobreza se ubica en “la ausencia de otro tipo de mecanismos que permitan que la superación de la pobreza sea permanente y no se vea afectada por perturbaciones económicas”¹⁸⁵. Este aspecto se convierte en una de las limitaciones de las políticas focalizadas, ya que éstas no están vinculadas a estrategias de fomento económico, productivo y laboral que permitan que la población en situación de pobreza adquiera un ingreso estable para cambiar su condición en el largo plazo.

De acuerdo con Leonardo Lomelí, lo anterior puede explicarse debido a la focalización de los programas sociales, pues aunque este proceso situó al combate a la pobreza en el centro de la política social, también contribuyó a desvincularlo de otros programas de fomento productivo y desarrollo regional, partiendo del supuesto de que los programas focalizados atacarían el problema de manera más efectiva. Asimismo, este fenómeno ocasionó la retracción de los sistemas de seguridad social con cobertura universal.¹⁸⁶

Aunado a lo anterior, Verónica Villarespe explica que, en el caso de México, una de las causas por las que los programas focalizados no resuelven la pobreza se ubica en que no inciden en la transformación de las estructuras que originan la pobreza, ya que ésta es funcional al sistema que la genera. De esta forma los programas excluyen a los pobres al tratarlos como si estuvieran fuera de la producción, la distribución, el intercambio y el consumo.¹⁸⁷

¹⁸⁵Lomelí, Leonardo, (2010), “Del universalismo a la focalización: los dilemas contemporáneos de la política social”. En: Villarespe, Verónica. (coord.), (2010), *Pobreza: concepciones, medición y programas*. México: UNAM: Instituto de Investigaciones Económicas. p. 280.

¹⁸⁶ Ibíd. p.286

¹⁸⁷ Cfr. Villaspe, Verónica. (2008), “Programa-Oportunidades: ¿Aliviar o cancelar la pobreza?”. En: Juárez, Diego y López, Eduardo. (2008), *Combate a la pobreza en México: balance y perspectivas del Programa Oportunidades*. México: Universidad Autónoma de Nuevo León.

En suma, la identificación de algunas de las características de las estrategias gubernamentales que merman el combate a la pobreza permite observar que, además del mejoramiento de los programas, para superar el esquema asistencialista en el caso mexicano es necesario implementar políticas enfocadas a otras áreas, pues éstas permitirán alcanzar mejores resultados en materia de desarrollo social en el largo plazo.

Capítulo 4. Comparando las distintas estrategias y resultados: México y Uruguay

La información presentada a lo largo de este trabajo de investigación aporta elementos para el análisis de las estrategias gubernamentales que han sido implementadas para combatir la pobreza en los dos países estudiados: México y Uruguay. De esta forma es posible observar las diferencias, similitudes y los factores clave que condujeron a los resultados obtenidos en cada uno de los casos.

En primer lugar, es necesario partir del hecho de que, durante el periodo estudiado, ambos países se enfrentan a retos sociales similares; pues como se ha expuesto anteriormente, la pobreza es una problemática sustancial en América Latina debido a su magnitud y persistencia. Adicionalmente, los países latinoamericanos se han visto expuestos a fenómenos y tendencias internacionales que provocaron impactos similares a lo largo de la región.

El análisis presentado en los capítulos anteriores permite identificar que los estudios de caso considerados presentan características que conducen a una notoria diferencia en los resultados obtenidos en el combate a la pobreza. Por esta razón, resulta necesario recuperar los aspectos más relevantes del combate a la pobreza en ambos casos, con el fin de compararlos e identificar los factores de éxito que pueden adaptarse a otros casos para combatir esta problemática.

Prioridad de la pobreza como problema público

Anteriormente se exploraron los planes de gobierno como un recurso para determinar la importancia otorgada a la pobreza en las administraciones estudiadas. Con base en esta información es posible observar que, a pesar de las diferencias ideológicas entre los gobiernos que ocuparon la presidencia en México y Uruguay, la relevancia que se le otorgó a la pobreza en ambos casos fue alta, ya que fue repetidamente colocada como una de las prioridades gubernamentales del área social.

No obstante, la presidencia de Jorge Batlle en Uruguay (2000-2005) representa una excepción a esta apreciación, pues la revisión de su programa de gobierno muestra

que la pobreza no fue un tema primordial durante su administración. Sin embargo, ya que Batlle ocupó la presidencia sólo por un año dentro del periodo estudiado (2004-2014), su gobierno no se considera esencial para romper la tendencia de atención primordial a la pobreza en los estudios de caso analizados.

Presupuesto

Otra de las características contempladas para analizar el combate a la pobreza en esta investigación es el presupuesto que los gobiernos analizados destinaron al combate a la pobreza. La comparación del gasto público destinado al área desarrollo social –en términos de cantidades– no sería confiable debido a factores como: la divisa que se maneja, el tamaño de los países –que influye en sus recursos públicos disponibles–, su número de habitantes y la disponibilidad de los datos. No obstante, el dato que ofrece una comparación más confiable es la evolución de los patrones de gasto en cada uno de los estudios de caso.

La comparación de los patrones de gasto arroja que el presupuesto no fue un factor determinante para el éxito del combate a la pobreza en los casos observados. En el caso de Uruguay, se observa que el presupuesto ejercido por el Ministerio de Desarrollo Social no presenta una tendencia al alza, puesto que en 2008 y 2009 éste fue considerablemente menor a los años anteriores. Asimismo, a pesar de que entre 2005 y 2014 se observa un incremento en el gasto público como porcentaje del PIB, éste se destinó a otras áreas antes que al desarrollo social.

No obstante lo anterior, a pesar de no ejercer un presupuesto cada vez mayor en el área de desarrollo social, se logró una reducción significativa en materia de pobreza, la cual ya ha sido expuesta anteriormente.

En contraste, en el caso de México se tiene que la proporción del gasto social respecto al gasto programable total presenta una tendencia creciente durante el periodo estudiado, con la excepción del año 2009, pues es el único año en el que disminuye de 59.5% a 54.2%, para continuar al alza en años posteriores.

La misma tendencia se observa en el caso del gasto programable y el gasto destinado al desarrollo social como porcentaje del PIB, pues ambos porcentajes se incrementan

a lo largo del periodo estudiado –aunque a partir de 2015 comienza a haber una reducción en ambos–.

No obstante, el análisis del caso mexicano expone que, a pesar del incremento en el gasto social, las estrategias implementadas para combatir la pobreza no lograron los resultados esperados en cuanto a la disminución del porcentaje de la población que vive en situación de pobreza. Sin embargo, como se mencionó en el capítulo 3, la correlación inversa entre el gasto social y la disminución de los niveles de pobreza puede explicarse debido a la intervención de otros factores como un contexto macroeconómico adverso en el que no hay crecimiento económico, aumentan los precios de los bienes básicos y no se generan empleos de calidad o bien, que los apoyos otorgados a los beneficiarios son insuficientes o no llegan a ellos debido a problemas de focalización o de uso clientelar.¹⁸⁸

La comparación de estos datos arroja que el gasto público destinado al desarrollo social en Uruguay no aumentó en la misma proporción en la que aumentó en México. Aun así, se muestra que en estos casos, no se halló una relación directa en la que un mayor presupuesto conlleve a mejores resultados en el combate a la pobreza.

Estrategias implementadas para combatir la pobreza

El análisis presentado en los capítulos anteriores brinda elementos importantes para la comparación de este aspecto. De este modo es posible identificar algunas similitudes y diferencias entre las estrategias que los distintos gobiernos implementaron en cada uno de los estudios de caso.

Por un lado, las similitudes que se identifican en los casos comparados se ubican principalmente en los recursos utilizados para combatir la pobreza. En este sentido, los programas centrales y complementarios se hacen presentes en ambos países, aunque con algunas características que los distinguen.

¹⁸⁸ Cortés, Fernando. (coord)(2018). Op. Cit.,p.122-123

Como se mencionó anteriormente, en Uruguay los gobiernos frenteamplistas optaron por la implementación de dos planes centrales –denominados Planes de emergencia– para su política de desarrollo social: el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Nacional y el Plan de Equidad. En el caso de México su equivalente fue el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, que en la administración de Enrique Peña Nieto se transformó en el *Programa de Inclusión Social PROSPERA*. Estos planes y programas centrales se caracterizaron por ser la piedra angular de la política de combate a la pobreza en los países analizados. Asimismo, se enfocaron en intervenir en más de un área de la vida de su población beneficiaria. En el caso de Uruguay, los planes integraron un conjunto de programas más específicos, dirigidos a áreas como: salud, educación, alimentación, vivienda, entre otras; mientras que en México, las acciones de Prospera se basaron en tres componentes principales: educación, salud y nutrición –aunque más tarde se integró el objetivo de la inclusión laboral de los jóvenes beneficiarios–.

Adicionalmente, de manera paralela a la implementación de los planes y programas centrales, los gobiernos de ambos países establecieron otros programas sociales complementarios para combatir la pobreza.

A pesar de que las estrategias utilizadas por los gobiernos de ambos países muestran semejanzas como su centralidad y la condicionalidad de sus apoyos, éstas entrañan diferencias sustanciales que las distinguen. En primer lugar, los planes de emergencia en Uruguay se caracterizan por surgir como una medida urgente que el gobierno de Tabaré Vázquez decide implementar ante la situación de emergencia social en la que se encontraba el país. Esta actitud muestra la intención de emitir una respuesta gubernamental directa frente contexto de emergencia.

Debido a las circunstancias que lo motivaron, el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Nacional (PANES) está vigente por un periodo menor a tres años. Posteriormente, al atender el contexto de emergencia y observar una mejora en los niveles de pobreza, el PANES es discontinuado; en su lugar, se implementa el Plan de Equidad. Al surgir en un contexto diferente, el Plan de Equidad tiene objetivos distintos a su antecesor y los recursos utilizados en los programas que lo conforman también varían.

En contraste a lo anterior, a pesar de que en el caso de México el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* surge como respuesta al agravamiento de las condiciones sociales en el país, éste se ha mantenido por más de veinte años como el eje central de la política social. Durante la administración de Peña Nieto se convirtió en el *Programa de Inclusión Social PROSPERA*, argumentando que es momento de considerar la inclusión y la igualdad de oportunidades como un tema central de este tipo de programas. Sin embargo, este fue un cambio sólo de nombre, ya que PROSPERA mantiene las principales características de su antecesor.

Al comparar los planes y programas centrales que se implementaron tanto en México como en Uruguay es posible identificar tanto semejanzas como diferencias. Como parte de las semejanzas es posible mencionar lo siguiente:

- Los planes y programas son considerados prioritarios por los gobiernos que los implementan.
- Presentan semejanzas en sus objetivos, al pretender mejorar las condiciones en las que se encuentran los sectores más desprotegidos de la población.
- Son planes y programas transversales, pues sus acciones se dirigen a más de un aspecto de la vida de los beneficiarios.
- Otorgan ayuda en distintas modalidades: transferencias directas, apoyo en especie, asesoría, entre otras.
- Establecen condiciones que los beneficiarios deben cumplir para obtener la ayuda.
- Los planes y programas son focalizados, ya que utilizan instrumentos técnicos para la selección de sus beneficiarios, los cuales generalmente se distinguen por presentar una condición de pobreza.

Por otro lado, las principales diferencias entre estos planes y programas integrales son:

- En el caso de Uruguay se observa una modificación de los planes de acuerdo con los impactos que obtuvieron; mientras que en México se mantiene vigente

el mismo programa desde 1997, el cual únicamente ha experimentado modificaciones menores.

- La capacitación de los beneficiarios es un aspecto central en los programas que conforman los planes de Uruguay.
- Los programas que integran los planes en el caso uruguayo pretenden brindar un acompañamiento de largo plazo a los beneficiarios, aun cuando éstos hayan superado su situación de pobreza, lo cual no se plantea en el caso mexicano.
- En México, el programa Prospera tiene como principal objetivo romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza, lo cual no se menciona dentro de los objetivos de los planes uruguayos.

Programas complementarios

A pesar de que los planes y programas centrales funcionan de manera paralela con otros programas sociales complementarios en ambos casos, algunas de sus diferencias más relevantes son las siguientes:

- En Uruguay se enfocan al desarrollo integral y pretenden ofrecer herramientas para que los beneficiarios abandonen la condición de pobreza, así como brindar un acompañamiento de los beneficiarios en el largo plazo, incluso consideran su reinserción a ciertas áreas como el mercado laboral. Esta visión de largo plazo es un elemento que no se considera en los programas de México.
- Los programas uruguayos consideran la capacitación como un elemento fundamental, lo cual se plantea en menor grado en los programas de México.
- Algunos de los programas implementados en Uruguay consideran otros criterios para la selección de beneficiarios, además de la pobreza. En el caso de México los criterios varían de acuerdo al programa, por ejemplo, población que habita en zonas de alta marginación.

El impacto de las estrategias

Anteriormente se expuso una revisión de los impactos que las estrategias gubernamentales tuvieron en los niveles de pobreza en cada país de manera individual. Al comparar los impactos de las estrategias en cada caso, en un principio se observa que el conjunto de estrategias de política pública implementadas en Uruguay obtuvieron mejores resultados en tanto que los niveles de pobreza disminuyeron significativamente. En el caso de México, se observa que los impactos del mismo conjunto de estrategias no alcanzaron los resultados esperados.

Los niveles de pobreza en el caso uruguayo disminuyeron considerablemente, pues la pobreza se redujo de 39.9% a 9.7% en un periodo de diez años, de acuerdo con datos del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). En contraste, en el caso de México, el porcentaje de la población en situación de pobreza aumentó de 44.4% a 46.2% de 2008 a 2014¹⁸⁹.

En el caso particular de los impactos de las estrategias de combate a la pobreza – planes y programas sociales– analizados en este trabajo de investigación se observa que en Uruguay éstos atendieron a una gran parte de su población objetivo. Asimismo, la tasa de desempleo del primer veintil de la población se redujo considerablemente, al igual que los niveles de pobreza.

En contraste, en el caso de México a pesar de que se observa que los principales impactos de las estrategias de combate a la pobreza –programa central y programas complementarios– consistieron en la reducción de la pobreza extrema, la mejora en la satisfacción carencias, el aumento de la escolaridad de los beneficiarios y la disminución de la incidencia e intensidad de la pobreza, estos resultados son poco relevantes en comparación con los obtenidos en el caso uruguayo.

Adicionalmente, los resultados del combate a la pobreza en los casos analizados sitúan a los países en extremos opuestos de los niveles de reducción de pobreza alcanzados en la región. Por un lado, Uruguay es uno de los países que presentó

¹⁸⁹ Se consideran los niveles de pobreza dentro de este periodo por la disponibilidad de los datos que ofrece el CONEVAL.

mejores avances en esta materia; mientras que México es el país más rezagado de América Latina¹⁹⁰.

Ahora bien, como se expuso a lo largo de los capítulos correspondientes a cada país, existen otros factores que pudieron haber influido en la evolución de la pobreza en ambos casos. Debido a que la pobreza es una problemática multifactorial, no es posible atribuir el aumento o reducción de los niveles de pobreza únicamente a las estrategias gubernamentales que se implementaron para combatirla.

Finalmente, en el cuadro 5 se exponen los puntos más relevantes dentro las dimensiones de análisis propuestas en este trabajo de investigación, con el fin de simplificar la comparación entre ambos países y hacer visibles las diferencias y similitudes que se ubican entre los casos.

¹⁹⁰ Reveles, Francisco. (2019). *Gobiernos y democracia en América Latina: Problemas del ejercicio del poder en las democracias realmente existentes*. Buenos Aires: UNAM-Teseo. p.229.

	Uruguay	México
Prioridad de la pobreza	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se le otorga un alto grado de prioridad a la pobreza como problema público. ➤ Se reconoce el papel del Estado como un actor central en su combate. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se le otorga un alto grado de prioridad a la pobreza como problemática social. ➤ La educación y el crecimiento económico fueron los ejes centrales para combatirla.
Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El gasto en desarrollo social no aumentó de manera constante, e incluso presentó reducciones en algunos años. ➤ El gasto en desarrollo social representó sólo el 1.27% del PIB en 2014. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El gasto en desarrollo social presenta un aumento constante. ➤ El gasto programable en desarrollo social representó el 14.2% del PIB en 2014.
Características de las estrategias	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Existen programas centrales y programas complementarios. ➤ Los planes y programas son focalizados, exigen la corresponsabilidad de los beneficiarios y se dirigen a distintos aspectos de la vida de los beneficiarios. ➤ Los programas centrales pasaron a una nueva fase una vez que se alcanzaron ciertos objetivos. ➤ Se contempla la capacitación y acompañamiento de los beneficiarios a largo plazo . 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Existen programas centrales y programas complementarios. ➤ Los planes y programas son focalizados, exigen la corresponsabilidad de los beneficiarios y se dirigen a distintos aspectos de la vida de los beneficiarios. ➤ El programa central experimentó un cambio de nombre, pero éste no representó cambios sustanciales.
Revisión de los impactos y resultados	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Los planes y programas tuvieron una buena focalización, pues atendieron a un porcentaje significativo de su población objetivo. ➤ Los niveles de pobreza, así como la tasa de desempleo del primer veintil de la población presentaron reducciones importantes. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Los impactos de los programas se observan en aspectos como: el aumento de los años de escolaridad de los beneficiarios, la disminución de algunas brechas sociales y la disminución de la incidencia e intensidad de la pobreza. ➤ Los niveles de pobreza no presentan cambios significativos. Aunque la población que presentaba carencias sociales se redujo, éstos no lograron superar su condición de precariedad.

Cuadro 5. Comparación de las dimensiones de análisis: Uruguay y México

Fuente: Elaboración propia

Conclusión

La comparación de los aspectos considerados fundamentalmente para evaluar los casos estudiados permite formular algunas conclusiones acerca de las estrategias implementadas para atacar la pobreza en estos países. En primer lugar, es necesario partir de uno de los hallazgos más relevantes: las estrategias de política pública de los gobiernos uruguayos fueron más efectivas que las de los mexicanos.

Un aspecto necesario que se debe abordar para concluir este análisis consiste en las dificultades que se presentaron durante la investigación. A pesar de los esfuerzos de organismos regionales para recabar datos que faciliten este tipo de estudios, al momento de corroborarlos e intentar ampliarlos, se enfrenta la ausencia de algunos datos. Estas dificultades se deben principalmente a que la información disponible no es la misma en cada país, ni abarca los mismos años.

No obstante lo anterior, es necesario hacer un esfuerzo para superar los obstáculos que dificultan la investigación y comparar los casos, con el objetivo de aprovechar al máximo el valioso aprendizaje que proviene del éxito para reducir la pobreza en el caso uruguayo.

Ahora bien, una vez dicho lo anterior, vale la pena repasar los factores que ocasionaron que las estrategias uruguayas tuvieran mayor éxito. Para determinar las razones de éxito de las estrategias implementadas en Uruguay es necesario tener en mente que, aun cuando los niveles de pobreza en este país distan considerablemente de los niveles en el caso mexicano, la sobresaliente reducción de la población en situación de pobreza es un hecho irrefutable.

El principal objetivo de este trabajo de investigación fue identificar las características de las estrategias de combate a la pobreza implementadas en ambos casos. El análisis presentado en esta tesis permite observar que las estrategias implementadas para este fin en Uruguay y México son muy parecidas, e incluso se estructuraron de forma similar –planes o programas centrales y complementarios–. Sin embargo, a

pesar de las similitudes de las estrategias de combate a la pobreza, los niveles de pobreza en cada uno de los casos distan considerablemente.

Por esta razón, ubicar los elementos que propiciaron la reducción de los niveles de pobreza en Uruguay y su mantenimiento en México requiere el estudio de otros ámbitos que se han abordado tangencialmente en esta tesis, como lo son la política laboral, la política económica y el sistema de bienestar social, entre otros.

En consecuencia de lo anterior, en esta obra no se comprueba la hipótesis acerca de la relación entre la posición ideológica de los gobiernos y las estrategias que éstos implementaron para combatir la pobreza en los casos estudiados. No obstante, a pesar de que las diferencias no fueron sustanciales, vale la pena señalar que las estrategias no fueron exactamente iguales, sobretodo si se observan sus particularidades.

Dentro de las diferencias más significativas entre las estrategias analizadas sobresale la capacitación de los beneficiarios como un componente esencial de las estrategias implementadas en Uruguay, permitió establecer objetivos a corto, mediano y largo plazo, los cuales trascienden a más de un periodo de gobierno.

Otra característica relevante se ubica en el seguimiento de los resultados obtenidos a través de los planes y programas, pues brindó información útil para su modificación. Este factor, junto con la continuidad del combate a la pobreza como una prioridad de los gobiernos uruguayos, contribuyó para que las estrategias para el combate a la pobreza evolucionaran y pasaran a una siguiente fase.

Como parte de los factores notables pero no explorados en este trabajo de investigación, es necesario considerar el acompañamiento de las estrategias para combatir la pobreza con otras más que contribuyeron al bienestar social, tales como la extensión del sistema de salud, las políticas laborales mediante las que se incrementaron los niveles de ocupación entre la población y se obtuvo un incremento salarial del 270% –contemplando datos hasta 2018¹⁹¹–, así como la reforma al

¹⁹¹ Devoto, Lisandro., Freigedo, Martín., Fuentes, Guillermo. (2019), “El caso de Uruguay. Los gobiernos del Frente Amplio y sus decisiones en pro de la igualdad”. p.75. En: Reveles, Francisco.

sistema tributario que generó un impacto progresivo¹⁹². Este hecho pudo haber tenido un gran impacto en la caída de la pobreza calculada por el método del ingreso.

Por otro lado, en el caso de México se observa que las estrategias para combatir la pobreza no alcanzaron los resultados esperados, pues sus logros fueron mínimos en relación con los recursos invertidos en ellas y los objetivos planteados por los gobiernos que las implementaron.

A pesar de una larga tradición de altos niveles de pobreza en México, resulta inquietante que éstos hayan permanecido sin grandes modificaciones por un largo periodo de tiempo. Los resultados del combate a la pobreza en el caso mexicano en los últimos años atraen particular la atención debido a que su desempeño es contrario a las tendencias regionales.

Otras comparaciones a nivel regional muestran que, para 2014 la pobreza experimentó una reducción en la mayoría de países latinoamericanos, con excepción de tres países –Honduras, México y Costa Rica–, de los cuales México presentó el rezago más significativo¹⁹³.

La información presentada en esta investigación resulta útil para emitir algunas conclusiones acerca de las razones por las que el combate a la pobreza ha fallado en el caso mexicano. En primer lugar, uno de los principales hallazgos que se exponen se ubica en la desconexión entre los recursos económicos que se destinan a las estrategias de combate a la pobreza y sus resultados. Esta falta de relación entre el gasto social y la reducción de la pobreza genera incógnitas que deberán motivar estudios más profundos acerca de cómo se gastan esos recursos y por qué no dan resultados.

Asimismo, para analizar esta correlación inversa entre gasto y resultados será necesario profundizar en los factores externos que limitan los impactos que las

(coord.)(2019). *Gobiernos y democracia en América Latina: ¿en la búsqueda de la igualdad social?*. Buenos Aires: UNAM-Teseo.

¹⁹² *Ibíd.* p.70

¹⁹³ Véase. Reveles, Francisco. (2019). *Gobiernos y democracia en América Latina: Problemas del ejercicio del poder en las democracias realmente existentes*. Buenos Aires: UNAM-Teseo. p. 229-230.

estrategias de combate a la pobreza pueden producir en su población beneficiaria o bien, que conforman un contexto macroeconómico adverso en el que persiste la pobreza.

Adicionalmente, una razón que limita los impactos de las estrategias en el caso mexicano se ubica en la ausencia de mecanismos de coordinación institucional entre los diferentes niveles de gobierno. Esta falta de coordinación afecta aspectos que van desde la distribución de competencias para implementar los programas, hasta los instrumentos utilizados para transparentar el gasto realizado en cada uno de los niveles.

Otra debilidad que afecta la efectividad de las estrategias es la poca relevancia que se otorga a la capacitación de los beneficiarios. Debido a que son pocos los programas que contemplan la capacitación de su población objetivo, resulta complicado que se diseñen estrategias de largo plazo, las cuales consideren un escenario en el que los beneficiarios han superado su condición de pobreza.

Finalmente, una de las principales limitaciones para que las estrategias de combate a la pobreza en México obtengan mejores resultados, se ubica en la falta de vinculación entre éstas y otras medidas que permitan alcanzar bienestar de la población en el largo plazo. No obstante, además de la implementación de estrategias transversales que promuevan el bienestar, es necesario impulsar medidas para modificar las estructuras que producen y reproducen la pobreza.

La comparación entre las estrategias gubernamentales implementadas en México y Uruguay permite identificar los aspectos que se deben analizar de manera más profunda para tener un panorama completo de las fallas y aciertos de las acciones gubernamentales que inciden en esta problemática. Asimismo, se muestran algunos de los factores que pueden modificarse para obtener mejores resultados en el combate a la pobreza. De esta forma, el análisis presentado muestra que, a pesar de que los planes y programas son herramientas necesarias que permiten intervenir de manera directa ante una problemática, se requieren cambios más profundos para transformar la realidad de los sectores más vulnerables de la población.

Fuentes de consulta:

Fuentes bibliográficas:

1. Adelantado, José. s/año, *Las políticas sociales*. [en línea]. Recuperado de: <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspoliticassociales.pdf>. [Consultado: 2 de Octubre de 2018]
2. Aguilar, Luis. (comp.)(2010), *Política Pública*. México: Siglo XXI
3. Alarcón, Victor., Bardían, Cuitláhuac., Espinoza, Ricardo. (coords.),(2003), *Elecciones y Partidos Políticos en México, 2000*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República : Universidad Autónoma Metropolitana.
4. Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia. (coords.) (2003), *Partidos Políticos de América Latina: Centroamérica, México y República Dominicana*. México: Fondo de Cultura Económica.
5. Alcock, Pete. et.al. (2016), *The student's companion to Social Policy*. Reino Unido: Wiley Blackwell.
6. Aranibar, Antonio y Rodríguez, Benjamin. (coord.)(2013). *América Latina, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?*. Argentina: Siglo XXI.
7. Banegas, Israel, Cortés, Fernando, Patricio Solís, (2007), "Pobres con Oportunidades: México 2002-2005", *Revista de Estudios Sociológicos*, vol. 25, núm.73.
8. Betancur, Nicolás y Busquets, José. (coords.) (2016), *El decenio progresista*. Uruguay: Fin de siglo.
9. Bobbio, Norberto. (2014). *Derecha e Izquierda*. México: Taurus.
10. Boltvinik, Julio.(1999), *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo XXI.
11. Calderón, Gilberto.(2007), *La pobreza en México*. México: Gernika.
12. Campillo, Claudia, Cogco, Adolfo, Martínez, Oscar, (coord.) (2011), *Las Transferencias condicionadas en Iberoamérica : un acercamiento a casos en México, Brasil y España*, México: UANL.
13. Campos, Pilar. (comp.) (2012), *Documento Compilatorio de la Evaluación Externa 2007-2008 del Programa Oportunidades*, México: Secretaría de Desarrollo Social.
14. Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo. s/año. "Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe", *Cuadernos de la CEPAL*(85). [en línea]. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf.
15. Cordera, Rolando y Provencio Enrique (coord.) (2016), *Informe del Desarrollo en México 2015*, México: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo.
16. Cortés, Fernando (coord.)(2011), *Política Social*. México:EAPDF.
17. Cortés, Fernando. (coord)(2018), *Temas de Política Social de México y América Latina* México: UNAM:COLMEX
18. Dean, Hartley. (2006), *Social Policy*, Reino Unido: Polity Press.
19. Deaton, Angus. (2015). *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. México: Fondo de Cultura Económica.

20. El País.(1/03/10), “José Mujica asume la presidencia de Uruguay y apuesta por el gasto social”. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2010/03/01/actualidad/1267398009_850215.html [Consultado: 18 de Noviembre de 2018]
21. Escobar, Juan, Espinal, Verónica y Flores, Carlos (Ed.) Izquierda y derecha – Discursos y actores de la política contemporánea–. Colombia: Universidad de Medellín.
22. Flores, Luis y Llamas, Ignacio. (2016), *Política social, desigualdad y pobreza. El caso de México*. México: Fontamara.
23. Gonzáles, Mercedes y Escobar, Agustín(coord.)(2012), *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
24. Guerrero, Omar. (2014), “¿Qué es la política Pública?”, *Examen*, núm 227. Dirección URL: <http://www.omarguerrero.org/articulos/queespoliticapublica.pdf>.
25. Hernández, Edgar. (2008), *Los usos políticos de la pobreza: política social y clientelismo electoral en la alternancia*. México: El Colegio Mexiquense.
26. Heywood, Andrew. (2017). *Political Ideologies. An introduction*. 6ta. Edición. Reino Unido: Palgrave.
27. Johanson, Steven. “¿Están convergiendo los partidos políticos en México? Papel del Estado y modelo de desarrollo en los documentos básicos del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática (1929-2009)”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. vol. LVI, núm. 212, mayo-agosto, 2011. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42119790006> [Consultado: 28 de Febrero de 2019].
28. Lara, Manuel. (2015), *La medición de la pobreza en México*. México: Juan Pablos Editor.
29. Lavalette, Michael y Pratt, Alan. (2001), *Social Policy: A Conceptual and Theoretical Introduction*. Reino Unido: SAGE Publications.
30. Lerner, Bertha. (1996), *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*. México: Miguel Ángel Porrúa.
31. Maxwell, Cameron y Hershberg, Eric. (Ed.), *Latin America’s Left Turns. Politics, Policies and trajectories of change*. Estados Unidos de América: Lynne Rienner Publishers.
32. Moreno, Pedro. (1993), “Exposición crítica de enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas”. *Revista de Administración Pública*, núm. 84. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México.
33. Morlino, Leonardo. (2010), *Introducción a la Política Comparada*. España: Grupo Anaya Comercial. p.20
34. Parker, Susan y Petra, Todd, (2017), “Conditional Cash Transfers: The case of Progres/Oportunidades”, *Journal of Economic Literature*, vol. 55, núm. 3.
35. Reveles, Francisco. (coord.)(2008) *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*. México: UNAM.

36. Reveles, Francisco. (2019). *Gobiernos y democracia en América Latina: ¿en la búsqueda de la igualdad social?*. Buenos Aires: UNAM-Teseo.
37. Reveles, Francisco. (2019). *Gobiernos y democracia en América Latina: Problemas del ejercicio del poder en las democracias realmente existentes*. Buenos Aires: UNAM-Teseo.
38. Reveles, Francisco. (2016), *Saldos de la democracia: el ejercicio de gobierno del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal*. México: Gernika.
39. Sen, Amartya. (2000), *Development as freedom*. Estados Unidos de América: Anchor Books.
40. Spicker, Paul. (2014), *Social Policy. Theory and Practice*, Reino Unido: Policy Press: University of Bristol.
41. Veltemeyer, Henry., Tetreault, Darcy. (2013). *Poverty and Development in Latin America: Public Policies and Development pathways*. United States of America: Kumarian Press.
42. Villarespe, Verónica. (coord.), (2010), *Pobreza: concepciones, medición y programas*. México: UNAM: Instituto de Investigaciones Económicas.
43. Winchester, Lucy. (2011, mayo), *Políticas públicas: formulación y evaluación*. [Presentación en Power Point]. Recuperado de: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/43323/LW_Polpub_antigua.pdf.
44. Yaschine, Iliana. (2018), “Desafíos metodológicos para la medición de la pobreza en México desde el enfoque de derechos”. En: Licona, Gonzalo, Jiménez, Ricardo y Mancini, Fiorella. (coords.) (2018), *Pobreza y Derechos Sociales en México*. México: CONEVAL.
45. Yaschine, Iliana. (2019) [en prensa], “Progres-a-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia”.

Fuentes institucionales:

1. Banco Mundial, (2008), *Del PANES al Plan de Equidad*, [en línea]. Recuperado de: <http://siteresources.worldbank.org/INTURUGUAYINSPANISH/Resources/Notatecnica.pdf>. [Consultado: 21 de Diciembre de 2018].
2. Cámara de Diputados, (2018), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea]. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf. [Consultado: 3 de Febrero de 2019]
3. CEPAL,(2019), *Medición de la pobreza monetaria en Uruguay*. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44415/1/S1801038_es.pdf?fbclid=IwAR2_ZOIDNh7uxqnayjwzP4l0qI0N9SxXBZ12VnZty6dhLvJinozXCg_Q7qU, [Consultado:10 de mayo de 2019]
4. CEPAL, (2019), *Medición de la pobreza por ingresos*. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44314/1/S1800852_es.pdf. [Consultado: 10 de mayo de 2019]

5. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2018), Mexico: NATIONAL SOCIO-DEMOGRAPHIC PROFILE, *CEPALSTAT: Databases and Statistical Publications*. Recuperado de: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=MEX&idioma=spanish.
6. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (02/07/2008), *Panorama Social de América Latina*. [en línea]. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/S1800002_es.pdf?sequence=7&isAllowed=y. [Consultado: 2 de Octubre de 2018]
7. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2018), Uruguay: NATIONAL SOCIO-DEMOGRAPHIC PROFILE, *CEPALSTAT: Databases and Statistical Publications*. Recuperado de: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=URY&idioma=spanish.
8. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2019), *Panorama Social de América Latina, 2018*. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf. [Consultado: 12 de marzo de 2019]
9. CONEVAL, (2015), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*, [en línea]. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf. [Consultado: 15 de Febrero de 2019]
10. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), (s/año), *Medición de la Pobreza: Glosario*. [en línea]. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
11. Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de: <http://www.sct.gob.mx/JURE/doc/cpeum.pdf>. [Consultado: 15 de mayo de 2019]
12. *Constitución de la República Oriental del Uruguay 1967*, Recuperado de: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Uruguay/Leyes/constitucion.pdf>. [Consultado: 7 de mayo de 2019], pp.10-34
13. Corte Electoral: República Oriental de Uruguay, 29/11/09, *Balotaje* [en línea]. Recuperado de: <http://elecciones.corteelectoral.gub.uy/20091129/SSPMain.asp> [Consultado: 5 de Noviembre de 2018]
14. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, (2014), *Primer informe del Monitoreo del Programa Cercanías*. [en línea]. Recuperado de: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/61608/1/cercanias.-informe-de-monitoreo-del-programa.-2014.pdf>. [Consultado: 24 de Diciembre de 2018]
15. El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, (2005), *Ley Nº 17.866: Creación del Ministerio de Desarrollo Social*. [en línea]. Recuperado de: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/61/1/ley-mides.pdf> [Consultado: 10 de Diciembre de 2018]

16. Frente Amplio, (2018), *Lineamientos básicos*, [en línea]. Recuperado de: <https://frenteamplio.uy/institucional/historia/item/14-principios-del-fa>. [Consultado: 19 de Eoviembre de 2019]
17. Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, [en línea]. Recuperado de: <http://pnd.gob.mx/>. [Consultado: 2 de Febrero 2019]
18. INEGI, *Densidad de población*. Recuperado de: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/densidad.aspx?tema=P>, [Consultado: 23 de abril de 2019]
19. INEGI, *Población*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/>. [Consultado: 23 de abril de 2019]
20. Michelini, Zelmara, (2009), Frente Amplio, *V Congreso Extraordinario: Hacia una estrategia de Desarrollo Nacional* [en línea] Recuperado de: <https://www.frenteamplio.uy/documentos-institucionales/item/135-programa-2010-2015Documento FA> [Consultado: 30 de Noviembre de 2018]
21. Ministerio de Desarrollo Social, (2014), *2 años de gestión en el MIDES con fuerte impacto en resultados y en inclusión social*. [en línea]. Recuperado de: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/25455/1/comision-permanente--febrero-2014_version-2.0.pdf. [Consultado: 25 de Diciembre de 2018]
22. Ministerio de Desarrollo Social, (24/02/10), "Combatir la indigencia y la pobreza serán el "buque insignia" de Mujica". [en línea] Recuperado de: <http://www.mides.gub.uy/6762/combater-la-indigencia-y-la-pobreza-seran-el-yquotbuque-insignia-yquot-de-mujica> [Consultado: 18 de Noviembre 2018]
23. Ministerio de Desarrollo Social-Universidad de la República, (2009), *Informe final de la evaluación de impacto del PANES*, [en línea]. Recuperado de: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/37904/1/informe_final_de_evaluacion_de_impacto_del_panes_metodo.pdf. [Consultado: 17 de Diciembre de 2018]
24. Ministerio de Desarrollo Social, (2013), *¿Qué es el Índice de Carencias Críticas?*, [en línea]. Recuperado de: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61719/1/que-es-el-indice-de-carencias-criticas.-2014.pdf>. [Consultado: 19 de Enero de 2018]
25. Ministerio de Desarrollo Social, (2009), *Rendición de cuentas 2005-2009*, [en línea]. Recuperado de: <http://www.mides.gub.uy/5023/rendicion-de-cuentas-2005---2009>. [Consultado: 13 de Diciembre de 2018]
26. ONU México, *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, [en línea]. Recuperado de: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>. [Consultado: 1 de Octubre de 2018]
27. OXFAM, *Las causas de la pobreza en el mundo*. [en línea]. Recuperado de: <https://blog.oxfamintermon.org/las-causas-de-la-pobreza-en-el-mundo/> [Consultado: 12 de Noviembre de 2018]
28. Partido Colorado, (2016), *Carta Orgánica del Partido Colorado*, [en línea]. Recuperado de: <https://partidocolorado.uy/carta-organica-del-partido-colorado/>. [Consultado: 19 de Eoviembre de 2019]

29. Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, [en línea]. Recuperado de: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf. [Consultado: 2 de Febrero de 2019].
30. Presidencia de la República Oriental de Uruguay, (2005), *Evaluación de la gestión de gobierno*, [en línea]. Recuperado de: <http://archivo.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2005/enero/2005012603.htm>. [Consultado: 29 de Noviembre de 2018]
31. Presidencia de la República Oriental de Uruguay, (2014), *Mensaje del Sr. Presidente de la República Dr. Jorge Batlle a la Asamblea General*, [en línea]. Recuperado de: <http://archivo.presidencia.gub.uy/mem2003/mensaje.pdf>. [Consultado: 29 de Noviembre de 2018]
32. Presidencia de la República Oriental de Uruguay, (2008), *Plan de Equidad*. [en línea] Recuperado de: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf. [Consultado: 19 de Diciembre de 2018]
33. Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, [en línea]. Recuperado de: <http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/PlanNacionaldeDesarrollo2000-2006.pdf>. [Consultado: 2 de Febrero de 2019]
34. Presidencia de la República Oriental de Uruguay, (2004), *Presidente Tabaré Vázquez. Propuestas y proyectos. El gobierno del cambio: la transición responsable*. [en línea]. Recuperado de: <http://archivo.presidencia.gub.uy/web/pages/vazquez03.htm> [Consultado: 19 de Noviembre 2018]
35. PRI, *Declaración de principios*, [en línea]. Recuperado de: <http://pri.org.mx/SomosPRI/Documentos/DeclaraciondePrincipios2017.pdf>. [Consultado: 1 de Febrero de 2019]
36. PRI, (2012), *Plataforma electoral y Programa de gobierno*. [en línea]. Recuperado de: https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElecttorales/2012/Plataforma_PRI.pdf [Consultado: 1 de Marzo de 2019]
37. *Programa de Gobierno del Partido Colorado*. [en línea]. Recuperado de: http://www.uruguaytotal.com/elecciones/partido_colorado.htm. [Consultado: 29 de Noviembre de 2018]
38. República Oriental del Uruguay, (2014), *Uruguay en cifras 2014*. Recuperado de: http://www.ine.gub.uy/documents/10181/39317/Uruguay_en_cifras_2014.pdf/aac28208-4670-4e96-b8c1-b2abb93b5b13. [Consultado: 20 de abril 2019].
39. Secretaría de Desarrollo Social, (2008), *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, México: Secretaría de Desarrollo Social.