

Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social

**INSTITUTIONAL ASPECTS OF THE COMBAT TO POVERTY:
A COMPARATIVE ANALYSIS**

**ARGENTINA, CHILE Y MEXICO EN LA PRIMERA DECADA DEL
SIGLO XXI: LAS POLÍTICAS FRENTE A LA POBREZA COMO
DESAFIO DE “SEGUNDA GENERACION”**

Informe preparado por Fabián Repetto (Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional)¹

RESUMEN EJECUTIVO

El presente Resumen Ejecutivo sintetiza una vasta investigación realizada en torno al modo en que Argentina, Chile y México han enfrentado desde el punto de vista político-institucional (incluyendo la oferta programática) las situaciones de pobreza de sus respectivas sociedades a partir de los años ‘90.

En el Capítulo 1 se presenta información sobre la situación macroeconómica y la evolución de la pobreza. En el Capítulo 2 el énfasis se coloca en la dinámica del gasto social en general y del focalizado en particular. En ambos casos el tratamiento de la información incluye a los tres países bajo estudio. Los capítulos restantes del estudio se concentran en cada uno de los casos nacionales, observándose los siguientes aspectos: a) Antecedentes en relación con la institucionalidad social; b) Políticas y programas sociales orientados a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social; c) Análisis de programas “paradigmáticos”; d) Ideas fuerza presentes en la gestión de las políticas sociales; y e) V) Nuevas propuestas en relación con la política de superación de la pobreza.

¹ Agradezco la colaboración de Fernanda Potenza, quien sistematizó información sustantiva contenida en este trabajo.

CAPITULO 1: SITUACIÓN SOCIAL

I) Argentina

Indicadores macroeconómicos

La Argentina comenzó la década de los noventa en situación crítica a nivel económico: la severa hiperinflación que se había desatado por entonces se hacía notar sobre el crecimiento del país. De acuerdo con datos del BID (2000) la crisis hiperinflacionaria de 1989 implicó para el país una caída del PBI per cápita del 8,5%.

Una vez superada la crisis y ya siendo aplicado el denominado “Plan de Convertibilidad”, la Argentina comenzó a crecer a niveles importantes, que se prolongaron durante la primera mitad de la década. Este crecimiento se vio interrumpido, no obstante, por los efectos de la crisis mexicana sobre la economía nacional. De acuerdo con datos del BID (2000) en 1995 el PBI per cápita tuvo una caída del 4,2%; el consumo privado per cápita se redujo en 6,4% y el salario real promedio cayó 1,1%.

Durante los años 1997 y primera mitad de 1998 se produjo una cierta recuperación del nivel de actividad económica. No obstante, a partir de mediados de 1998 se hicieron sentir los efectos de la crisis internacional sobre la actividad económica, produciendo una situación de desaceleración del crecimiento que se convertiría en estancamiento hacia fines del mismo año y se profundizaría durante los siguientes. Mientras que la tasa promedio de variación anual del PBI per cápita fue del 3,6 entre los años 1990 y 1997, ésta se redujo a -1,3 para el período 1998 a 2000 (BID; 2000).

Pobreza

La crisis económica de fines de los años ochenta y principios de los noventa hizo que la atención se centrara en la problemática de la pobreza por ingresos², al verse deteriorado el poder adquisitivo de los mismos como producto de la hiperinflación. En

² Para estimar la pobreza a partir de los ingresos se construyen las “líneas de pobreza” y “líneas de indigencia” de tal forma de comparar el ingreso de los hogares con un monto que permitirá adquirir las cantidades mínimas de bienes y servicios considerados indispensables para satisfacer un piso de necesidades básicas. La indigencia, por su parte, está asociada a la incapacidad de satisfacer necesidades exclusivamente alimentarias como resultado de magros ingresos. Estas carencias se acentúan en momentos de alta inflación o crisis económica.

Cabe señalarse que las estimaciones consideradas oficiales sobre pobreza e indigencia toman como referencia los datos para Gran Buenos Aires, al ser el único conglomerado para el cual se ha logrado construir y consensuar las líneas de pobreza e indigencia.

1989 la pobreza por ingresos llegó a afectar a un 47,6% de la población del Gran Buenos Aires (38,4% de los hogares). Por su parte, la indigencia afectaba por entonces a un 16,6% de la población de este aglomerado (11,7% de los hogares) (SIEMPRO).

Las políticas de estabilización económica iniciadas a principios de 1991 lograron reducir los índices de pobreza por ingreso de los hogares: entre 1989 y 1993 el porcentaje de población del Gran Buenos Aires en situación de pobreza por ingresos fue descendiendo de manera sostenida, hasta alcanzar en este último año la tasa de 16,9% de población pobre (13,1% de los hogares). La tasa de indigencia también presentó una fuerte disminución, hasta llegar en 1993 al 4,4% de la población de este aglomerado (3,2% de hogares) (SIEMPRO).

En 1994, no obstante, factores externos que impactaron sobre la economía argentina sumados a causas internas, dispararon nuevamente los índices de pobreza, que se incrementó al 24,8% de la población del GBA para el año 1995. La indigencia, por su parte, se elevó al 6,3% de la población en ese mismo año. A nivel país, se estima que el porcentaje de población pobre era de aproximadamente el 30% mientras que la indigencia se ubicaba en el 8% de la población (SIEMPRO).

La incipiente recuperación de la economía entre 1997 y principios de 1998 fue acompañada por un leve aumento en la tasa de empleo, así como también de una reducción en los niveles de pobreza. No obstante, el estancamiento y la recesión posteriores produjeron un crecimiento continuo de la pobreza por ingresos. Así, se llega a octubre de 2001 con los niveles de pobreza e indigencia más altos en los últimos diez años, superando los indicadores vigentes al momento en que se puso en marcha del Plan de Convertibilidad. En el Gran Buenos Aires, el nivel de pobreza de los hogares se ubicaba entonces en 26,4% y alcanzaba al 36,6% de su población. La indigencia, por su parte, alcanzaba al 8,7% de los hogares y al 12,8% de su población (SIEMPRO).

II) Chile

Indicadores macroeconómicos

De acuerdo con los parámetros convencionales de la macroeconomía, Chile ha tenido un excelente desempeño durante la última década. Tras un período de crisis en 1982, cuando el PBI per cápita se redujo en 14,9%, la economía chilena tuvo un largo

período de bonanza hasta 1999 (BID; 2000). Pese a las diferentes crisis externas, en la década de los noventa se registró un proceso de crecimiento económico sostenido: entre 1989 y 1997, la tasa de crecimiento fue del 7,5% anual (Fundación Chile 21; 2001a).

Este excepcional crecimiento se vio interrumpido en 1999 debido a las repercusiones de la crisis asiática y a la aplicación de una severa política de ajuste en el gasto interno. Entre 1998 y 2000, la tasa anual de crecimiento se redujo al 2,7% anual (Fundación Chile 21; 2001a). Esta desaceleración de la economía hacia el final de la década se advierte al analizar la tasa promedio de variación anual del PBI per cápita: ésta era del 5,3% entre 1990 y 1997 y disminuyó a 1,4% en el último trienio de los noventa. A pesar de la recaída de 1999, la economía logró recuperarse al año siguiente, cuando se obtuvo un crecimiento del 5,4% (MIDEPLAN 2001b).

El elevado ritmo de crecimiento de la economía chilena y el buen desempeño de los indicadores económicos han contribuido a reducir los niveles de pobreza de manera significativa, elevando el standard de vida de toda la población. No obstante, esto no trajo aparejado una mejora en la distribución del ingreso.

Pobreza

Durante los años ´70 y ´80 Chile se vio afectado por una profunda inestabilidad económica que implicó un importante incremento en la magnitud de la pobreza por ingresos. De esta manera, a comienzos de los noventa, los niveles de pobreza y de concentración del ingreso eran sustancialmente más altos que dos décadas atrás. (Raczynski y Blázquez; 2001).

Existe consenso en señalar que Chile se destaca por sus importantes logros en la disminución de la pobreza en los años noventa, en tanto ésta se redujo en cerca de veinte puntos porcentuales a lo largo de la década. De acuerdo con datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)³, la pobreza afectaba en 1990 al 33,3% de los hogares y al 38,6% de la población. La tasa de pobreza registrada al año 2000, por su parte, era del 16,6% de los hogares y 20,6% en el caso de la población. En el caso de la indigencia también se registran reducciones importantes: a principios de la década, afectaba al 10,6% de los hogares y al 12,9% de

³ Esta encuesta es representativa de la población que habita en hogares particulares del país. MIDEPLAN realizó esta encuesta durante los años 1985, 1987 y bianualmente a partir de 1990.

la población; hacia finales de los noventa, sus valores se habían reducido hasta llegar al 4,6% de los hogares y 5,7% de la población⁴ (MIDEPLAN; 2001c).

La reducción de la pobreza se mantuvo como característica distintiva a lo largo de toda la década, pero las reducciones más sustantivas se produjeron a principios de los noventa. Si bien durante el bienio 1998-2000 se mantuvo la tendencia, se observa una atenuación del ritmo de la disminución y una estabilización de la situación en materia de reducción de la indigencia, lo que responde principalmente a la situación de empleo del país, el cual constituye un fenómeno al que el método de medición de la pobreza utilizado es especialmente sensible (MIDEPLAN; 2001c).

III) México

Indicadores macroeconómicos

Durante los ochenta, en México se identifican dos situaciones de crisis económicas de magnitud. La primera de ellas ocurrió en 1982, cuando se registró una caída del 3% del PBI per cápita. La segunda, en 1986, fue acompañada por una caída del PBI per cápita del orden del 5,7% (BID; 2000). Tras estos episodios de crisis, y principalmente desde 1989, tuvo lugar una de las más importantes transformaciones de la economía mexicana: el país avanzó hacia un sistema caracterizado por la apertura de mercados y la competencia externa, lo que motivó la incorporación de nuevas formas de organización y know how productivo en la economía (De la Torre; 1998).

La crisis económica de 1995 puso freno al crecimiento que se venía registrando durante los primeros años de la década. Como producto de la crisis, el PBI per cápita bajó 8,1% y el consumo privado per cápita se redujo en 11,5% (BID; 2000). Por su parte, la remuneración real promedio disminuyó 13,5%. Este revés que se hace evidente en los indicadores económicos también tendría su manifestación en los niveles de pobreza, que por entonces se elevaron.

⁴ La medición de la pobreza por ingresos aplicada en Chile permite distinguir entre: a) pobres indigentes, que son los hogares cuyos ingresos autónomos per cápita no superan el costo de una canasta básica de alimentos; b) pobres no indigentes, que son los hogares cuyo ingreso fluctúa entre 1 y 2 canastas básicas de alimentos; c) no pobres, aquellos cuyos ingresos superan el costo de dos canastas. La utilización de esta medición se ha convertido en predominante en los análisis a partir de mediados de los años ochenta. Los valores de las líneas de pobreza e indigencia utilizadas para el año 2000 (cálculo mensual por persona) fueron los siguientes:

LP urbana: \$40.560 (77,2 U\$S) / rural: \$27.350 (52,1 U\$S)

LI urbana: \$20.280 (38,6 U\$S) / rural: \$15.630 (29,8 U\$S)

Se consideró el tipo de cambio promedio a noviembre del 2000 (\$525 por dólar).

Ya recuperada de la crisis, la economía mexicana muestra nuevamente tasas de crecimiento similares – e incluso superiores – a las de principios de la década. La tasa promedio de variación anual del PBI per cápita que fue de 1,3 entre 1990 y 1997, se elevó a 3,6 entre los años 1998 y 2000 (BID; 2000).

Pobreza

En su último informe sobre América Latina, CEPAL (2001b) afirma que durante la década de los noventa se habría producido una muy baja disminución en la proporción de población pobre de México, pasando de 47,8% de la población en 1989 a 46,9% en 1998. La pobreza extrema, por su parte, habría disminuido de 18,8% de la población en 1989 a 18,5%. Tanto en el caso de la pobreza como de la pobreza extrema, los datos de CEPAL sugieren una disminución entre principios y mediados de la década, con un posterior repunte entre mediados y fines de los noventa.

En base a estos datos de CEPAL, y bajo el supuesto de que la pobreza se reduce aproximadamente en un punto porcentual por cada punto de incremento del ingreso promedio, de la Torre (2002) sostiene que es factible que para el año 2001 la pobreza se haya reducido a niveles similares a los de 1994, revirtiendo los efectos de la crisis de mediados de la década.

Cabe señalar que existe actualmente en México un fuerte debate acerca de la medición de la pobreza ya que dependiendo de diferentes cuestiones metodológicas (las definiciones de pobreza utilizadas, los supuestos acerca de la proporción de ingresos que se dedican a alimentos, la definición de lo que se considera “alimento”, la composición de la canasta alimentaria que se toma como referencia), su incidencia sobre el total de población puede variar de manera muy significativa. En este contexto, la SEDESOL realizó en marzo de 2001 el simposio internacional *“Pobreza: conceptos y metodologías”*, como resultado del cual se conformó un Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. De acuerdo con estimaciones preliminares de este Comité, habría actualmente en México aproximadamente 6 millones de hogares (26 millones de personas) en situación de pobreza extrema.

CAPITULO 2: DINAMICA DEL GASTO

I) Argentina

Evolución y magnitud del gasto social

De acuerdo con información proveniente de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía (DGSC), el nivel de gasto público social de los tres niveles de gobierno (gasto consolidado) llegó en el año 2000 a los 59.945 millones de pesos⁵, monto superior al que había tenido en 1993 (51.704 millones de pesos). Sin embargo, no puede decirse que haya habido una tendencia clara al aumento: tras una contracción del gasto a mediados de los noventa, éste retomó su crecimiento hasta el año 1999, cuando alcanzó los 61.823 millones de pesos. En el año 2000, sin embargo, el nivel de gasto presentó una reducción en relación con el año anterior (DGSC; 2000).

Diferentes estudios señalan la alta proporción que representa el gasto público social como porcentaje del gasto total. De acuerdo con los datos oficiales de la DGSC (2000), el gasto social consolidado representaba en el año 2000 casi el 63% del gasto público total de los tres niveles de gobierno.

Gasto social focalizado⁶

De acuerdo con los estudios realizados por la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (2000) el gasto social focalizado de los tres niveles de gobierno alcanzaba en el año 2000 a aproximadamente 4.141 millones de pesos, representando alrededor del 15,5% del Gasto Público Social Consolidado (GPSC).

Al analizar la evolución del GSF de acuerdo con esta fuente, se observa que a pesar de que en el año 2000 el monto de recursos asignados al gasto focalizado fue mayor que a principios de la década (donde era de aproximadamente 3.500 millones de pesos), este rubro del gasto ha presentado importantes oscilaciones, entre las que se

⁵ Para facilitar la lectura de los montos que se presentan en esta sección, cabe señalar que hasta diciembre de 2001, un peso argentino equivalió a un dólar. Por ello, la información puede leerse indistintamente en pesos o en dólares sin realizar ningún tipo de conversión.

⁶ Al hablar del "gasto social focalizado" (GSF) debe señalarse que existen diferencias metodológicas de importancia en la manera de procesar los datos por las fuentes oficiales aquí utilizadas. Mientras que para la DGSC el GSF es la suma del destinado a las funciones de "Vivienda y Urbanismo", "Promoción y Asistencia Social" y "Trabajo", SIEMPRO calcula el GSF como la suma de las partidas presupuestarias de cada uno de los programas tradicionalmente considerados como "focalizados". Por otro lado, en los análisis de la DGCS las erogaciones se imputan al nivel de gobierno que las ejecuta. En cambio, en los estudios de SIEMPRO, el gasto se imputa al nivel de gobierno que lo financia. De ahí que pueden encontrarse diferencias entre los resultados de una y otra fuente.

destaca una importante reducción entre los dos últimos años en análisis. También ha disminuido, en los últimos años, la participación del gasto social consolidado focalizado dentro del gasto social consolidado total. Tras alcanzar su nivel más alto de la década en 1998 (más del 18% del gasto social consolidado) su participación se redujo a 15,5% para el año 2000 (DGSC; 2000). El bajo porcentaje que representa actualmente el gasto social consolidado focalizado dentro del total confirma que el gasto social en la Argentina sigue manteniendo su característico perfil universal, donde el mayor peso presupuestario recae sobre la Seguridad Social.

Si se analiza el total del gasto focalizado según el nivel de gobierno que lo financia se puede observar que el aporte que realizan las provincias y municipios en esta materia es relativamente escaso⁷. De acuerdo con un informe realizado por SIEMPRO (2001d) un 85% del total del gasto social focalizado está financiado por el nivel nacional. Es por ello que cobra relevancia el análisis específico del gasto social focalizado de la Administración Pública Nacional (APN).

De acuerdo con información de SIEMPRO (2001d) para el período 1997 – 2000, el gasto social focalizado de la Administración Pública Nacional ha sufrido una leve reducción entre esos años, del orden del 3,7%. El análisis de las variaciones del gasto social focalizado año a año muestra la significativa disminución que se produce en el año 1999, cuando el gasto bajó 492,6 millones de pesos en relación con el año anterior (11,1%). El nivel de gasto social focalizado aumentó en el año 2000, pero no llegó a alcanzar los niveles de 1997 y 1998. Durante el 2001, el GSF se redujo de manera significativa, registrando el nivel más bajo durante los últimos cinco años. Si se incluye en el análisis el monto del gasto ejecutado durante ese año, se concluye que a lo largo del período 1997-2001, la disminución del gasto social focalizado fue de aproximadamente un 10%.

En términos generales, la composición del gasto social focalizado por funciones se ha mantenido constante durante los últimos años, concentrándose el 80% de los recursos en tres áreas: Promoción y Asistencia Social (41,5%), Previsión Social (26,2%) y

⁷ Cabe señalar, no obstante, que los montos destinados por algunas jurisdicciones a las políticas sociales para la superación de la pobreza son de considerable magnitud. Así, por ejemplo, la provincia de Buenos Aires destina anualmente casi 200 millones de pesos al denominado “Plan Vida”, dirigido a disminuir la morbilidad infantil y prevenir las consecuencias de la desnutrición materno infantil. Se consideraban beneficiarios de este programa los niños de 6 meses a 5 años, las embarazadas y nodrizas. Cabe señalar que el monto que esta provincia destina a un solo programa es equivalente a la cantidad total de recursos que el Estado nacional distribuye anualmente entre las 24 jurisdicciones subnacionales para el desarrollo de comedores escolares, infantiles y otros programas de asistencia social (fondos PROSONU y POSOCO).

Vivienda y Urbanismo (17,4%), de acuerdo con los datos para el año 2001 (SIEMPRO; 2001d).

II) Chile

Evolución y magnitud del gasto social

Durante la década de los noventa, se observa en Chile un aumento sustancial de los recursos que el Estado destina a las políticas sociales, tanto a las sectoriales como a los programas específicos orientados a los grupos más pobres y vulnerables de la población. En opinión de Raczyński y Blázquez (2001), este incremento del gasto fue posible por la reforma tributaria de 1990 y su renegociación en 1993, así como también por el crecimiento de la economía, los cuales permitieron la generación de mayores recursos para financiar el gasto social.

Entre 1990 y 2000, el gasto público social creció a una tasa anual promedio del 7,9%, más que duplicando su nivel real de comienzos de la década (Ministerio de Hacienda; 2001). Si se analiza la evolución del gasto social per cápita se observa que éste casi duplica su valor a lo largo de la década (CEPAL; 2001b). En ambos casos, el aumento fue progresivo y constante.

Medido como porcentaje del gasto público total, el gasto social pasó de representar un 65% del gasto público total en 1990 a un 70% en 2000, de acuerdo con las estimaciones del Ministerio de Hacienda (2001).

Gasto social focalizado

El gasto social focalizado también se incrementó a lo largo de los noventa. Según señala Hardy (1997a), a mediados de la década el gobierno hizo un esfuerzo por reasignar los gastos en función de la superación de la pobreza, lo que se hizo manifiesto en un notable aumento de los recursos con que se financiaban los programas, acciones e inversiones considerados “de alto impacto social”. La reasignación se realizó en cada ministerio y servicio del sector social, a expensas de otros programas e inversiones sectoriales, de tal forma que creció proporcionalmente más el gasto social focalizado que el gasto social general. De acuerdo con los datos presentados por dicha autora, mientras que el gasto social aumentó un 8% entre 1995/96 y un 7,5% entre 1998/99, el incremento del gasto social focalizado fue del 25,9% y del 9,4% para los mismos períodos.

Según las estimaciones de Hardy (1997a), el gasto social focalizado alcanzó en 1995 los 992,4 millones de pesos chilenos, aumentando a 1.282,9 millones de pesos chilenos en 1996 y a 1.398 millones de pesos chilenos en 1997⁸. Si se analiza la composición del gasto social focalizado en base a los datos para estos tres años se puede apreciar que casi el 90% de éste corresponde a programas considerados de “inversión social”, mientras que se destina un porcentaje muy menor a los programas de subsidios monetarios.

Dentro de los programas de “inversión social focalizada” se destacan por el monto de sus recursos los destinados a mejorar la “calidad y equidad de oportunidades sociales”, que dan cuenta de las dos terceras partes del gasto en inversión social. Y al interior de este subgrupo de programas sobresalen por su presupuesto los programas de “calidad y equidad en educación”, de los cuales los más conocidos son el Programa de 900 escuelas y los programas MECE Media y Rural. Le siguen en importancia los programas de “calidad y equidad en salud” y los “programas habitacionales focalizados” (Hardy; 1997a).

Por su parte, las pensiones asistenciales constituyen el componente más importante dentro del gasto en “subsidios monetarios focalizados”, dando cuenta de las dos terceras partes de este rubro (Hardy; 1997a).

III) México

Evolución y magnitud del gasto social

Al analizar la evolución del gasto social en México, se advierte que también en este país hubieron importantes aumentos. Medido como per cápita, el gasto social tuvo un primer período de expansión hasta la mitad de la década: mientras que en 1990 el gasto social per cápita era de 2.626 pesos mexicanos⁹, alcanzó los 4.159 pesos mexicanos en 1994. Luego de una caída en 1995 (3.553 pesos mexicanos), el gasto social per cápita continuó su tendencia en alza hasta alcanzar en 1999 el nivel máximo de los noventa (4.239 pesos mexicanos) (Levy; 2000).

⁸ Para una correcta lectura de los montos expresados en pesos chilenos, cabe señalar que hacia 1997, 1 dólar equivalía aproximadamente 460 pesos chilenos.

⁹ Para una correcta lectura de los cuadros expresados en pesos mexicanos, cabe recordar que para el período de referencia aproximadamente 1 dólar equivalía a 10 pesos.

De acuerdo con la información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el gasto público social como porcentaje del gasto público total pasó de 37,9% a principios de la década a 60,3% a fines de la misma (Levy; 2000).

Gasto social focalizado

De acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en 1999 el gasto social total fue de aproximadamente \$416 mil millones de pesos¹⁰. La proporción de este gasto que se destinó al combate a la pobreza extrema representaba el 10,8% (\$44.886 millones). A partir de la información disponible acerca de la evolución de este rubro entre los años 1995 y 1999 se puede observar una tendencia constante al aumento, que se hace más fuerte a partir de 1997. Se estima que en 1999 el gasto social destinado a combatir la pobreza extrema se encontraba en un máximo histórico, de alrededor de 1% del PBI (Levy; 2000).

Los datos del Banco Mundial (2001b) confirman este aumento de los fondos destinados en México a los programas de lucha contra la pobreza a lo largo de la última década¹¹. De acuerdo con esta fuente, en el año 2000 el gasto en programas orientados a los pobres habría alcanzado los 53 mil millones de pesos mexicanos, lo que constituye un incremento del 40% en relación con el año 1994. Del monto total del gasto social que se destinó entonces a los programas focalizados, \$26 mil millones correspondían a inversiones en capital humano (49%); \$9 mil millones a oportunidades de ingreso (17%) y \$18 mil millones correspondían a inversiones en capital físico (34%).

Si se analiza la composición del gasto focalizado de acuerdo con la ejecución por niveles de gobierno se puede advertir que casi las dos terceras partes del total de recursos aprobados en el presupuesto de 1999 corresponden a la federación, mientras que un 8,4% es ejecutado por los estados y un 27,3% por los municipios. No obstante, se observan diferencias significativas de acuerdo con los diferentes rubros. La federación ejecuta el 86% de los recursos del rubro “desarrollo del capital humano” que representa casi la mitad del gasto focalizado. Asimismo, está a su cargo la ejecución de la totalidad del gasto en “oportunidades de ingreso”. A diferencia de esto,

¹⁰ En este cálculo se incluyen los rubros Seguridad Social, Salud, Educación, Vivienda y Capacitación Laboral.

¹¹ Las diferencias entre las estimaciones de Levy y las del Banco Mundial se debe principalmente a los criterios en base a los cuales se seleccionan los programas que son considerados parte del gasto social focalizado. En el caso de Levy, además, las estimaciones están hechas para los programas de combate a la pobreza extrema, mientras que en el caso del Banco Mundial se abarca el conjunto de programas dirigidos a la pobreza en general.

casi las tres cuartas partes del gasto en “desarrollo de capital físico” es ejecutado a través de los municipios (Levy; 2000).

CAPITULO 3: EL CASO DE ARGENTINA¹²

I) Antecedentes en relación con la institucionalidad social

Coordinación intersectorial

A partir de los noventa, el gobierno nacional abordó diferentes estrategias con el propósito de mejorar la coordinación intersectorial de las políticas de superación de la pobreza. Los sucesivos esfuerzos, todos ellos poco satisfactorios en cuanto a sus resultados, se materializaron en diferentes arreglos institucionales:

§ Los primeros intentos por articular las intervenciones que se venían desarrollando en materia de política contra la pobreza se materializaron en los denominados **Planes Sociales**, que fueron dados a conocer en 1993 y en 1995. En ambos casos, se trataba de propuestas de articulación de un amplio espectro de programas de diferente complejidad e impacto sobre la superación de la pobreza, los cuales ya estaban siendo implementados por distintas agencias estatales del nivel central. Más allá de la estrategia del Gobierno para instalarlos en la opinión pública mediante anuncios en los medios masivos de comunicación, ninguno de estos Planes Sociales produjeron modificaciones significativas en las acciones orientadas a la superación de la pobreza ni en la institucionalidad social.

§ En febrero de 1994 se creó la **Secretaría de Desarrollo Social (SDS)** en la órbita de la Presidencia de la Nación. La SDS cobró visibilidad dentro del sector público en 1995, en el marco de la campaña por la reelección del Presidente Menem, cuando Eduardo Amadeo fue nombrado al frente de este organismo. La gestión de Amadeo se caracterizó por el mayor énfasis puesto en el discurso técnico y en las propuestas para ampliar la participación social. Su llegada a la SDS significó un importante aumento de los recursos efectivos que manejaba este organismo, siempre dentro de niveles bajos

¹² Este capítulo está basado en los siguientes estudios anteriores: Repetto, Fabián (2001) *Gestión Pública y Desarrollo Social*, Editorial Prometeo, inédito; Repetto, Fabián (2001) *Autoridad social en la Argentina: aspectos político – institucionales que dificultan su construcción*, mimeo; Repetto, Fabián (2001) *Plan Solidaridad: incapacidad del estado nacional para gestionar un programa complejo*, mimeo; Repetto, Fabián y Acuña, Carlos (2001) *La política social del gobierno nacional: un análisis político-institucional*, Informe final de investigación realizada en el marco del Observatorio Social UNESCO-MOST/SIEMPRO, Buenos Aires.

respecto de la situación social a enfrentar. Durante el resto del gobierno del Presidente Menem (gestiones de Ramón Ortega y de José Figueroa a cargo de la SDS), la trayectoria de este organismo estuvo marcada por el predominio de las intervenciones asistenciales, reforzando las prácticas clientelares de larga tradición.

Tras el cambio de gobierno de 1999, la SDS fue reemplazada por el **Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (MDSyMA)**. El reparto de poder entre la Unión Cívica Radical (UCR) y el FREPASO (los dos componentes de la Alianza que asumió el gobierno del país) se puso en evidencia en la distribución de la Secretarías y los programas dependientes del MDSyMA. Así, un Ministerio de por sí débil vio aún más socavada su autoridad como producto de los conflictos internos. Una característica adicional del funcionamiento del MDSyMA durante este período fue la altísima rotación de sus responsables políticos, lo cual impidió que desde este ámbito se abordara la problemática de la pobreza con una política clara y consensuada.

§ El intento más claro de coordinación de los programas de superación de la pobreza durante el gobierno del Presidente Menem ocurrió en agosto de 1996, por iniciativa de la **Jefatura de Gabinete** que, con el respaldo del Presidente, hizo pública su decisión de asumir la coordinación del conjunto de programas focalizados dispersos en diferentes organismos y de simplificar su número de 49 a 14. Formulada en el marco de fuertes disputas al interior del Poder Ejecutivo Nacional, principalmente entre el titular de la SDS y el Jefe de Gabinete, esta propuesta fue rápidamente olvidada.

Durante el gobierno de la Alianza se difundió una segunda propuesta de reordenamiento de programas desde la Jefatura de Gabinete. De manera similar a la anterior, se propuso la reducción de los programas focalizados de 69 a 18. A pesar de que la propuesta respondía a un pedido expreso del Presidente De la Rúa, cayó en el olvido ante el alejamiento del gobierno de quien había sido su principal promotor (Rodolfo Terragno, por entonces Jefe de Gabinete).

§ Otro intento por articular la política social fue el que se materializó en la constitución del **Gabinete Social**. Tras haber sido anunciada su creación en dos ocasiones anteriores (Planes Sociales de 1993 y de 1995) recién se concretó en febrero de 1997. A pesar de la magnitud de las funciones que le fueron asignadas en cuanto a coordinación de políticas y programas, el Gabinete Social no contó con base política de sustentación (formal e informal) ni con recursos propios de importancia. Sirvió más

bien para promover el intercambio de información y algún grado de coordinación operativa, pero no para articular una estrategia más integral frente a la pobreza.

§ A partir de marzo de 2001 se comenzó a plantar desde el gobierno nacional la posibilidad de conformar una “**Agencia Social**”, propuesta que fue retomado desde diferentes organismos, por diferentes actores. Desde el MDSyMA la idea fue retomada por los ministros Fernández Meijide, Makón y Cafiero, pero ninguno de sus proyectos se tradujeron en modificaciones concretas al interior del organismo. Junto con estas, también fueron apareciendo propuestas desde el Ministerio de Trabajo y la Jefatura de Gabinete. A pesar de esta profusión de propuestas en torno a qué se entendía por “Agencia Social” y, principalmente, desde qué ámbito del Poder Ejecutivo debía construirse, no se llegó a una estrategia consensuada. Esto se debió, en parte, a los intereses individuales de los actores en juego, cuyas propuestas no tenían en cuenta a las restantes.

Coordinación interjurisdiccional

Las características que el federalismo ha ido adquiriendo paulatinamente en la Argentina vía la descentralización de los servicios de educación y salud, sumado a ciertas coyunturas políticas y fiscales, torna central la problemática de lo interjurisdiccional en términos de la política social.

§ En este marco debe considerarse la creación y el funcionamiento de diferentes instancias interjurisdiccionales de negociación y acuerdo denominadas genéricamente **Consejos Federales**. De los Consejos Federales que funcionan en las áreas sociales, los de mayor trayectoria son los de Educación (CFCE) y Salud (COFESA). Otros Consejos Federales como los de Desarrollo Social (COFESES) o de Trabajo, de creación más reciente, no han mostrado aún peso propio para constituirse en instancia de negociación sectorial entre las jurisdicciones.

§ Otra de las cuestiones a tener en cuenta en relación con la coordinación interjurisdiccional de las políticas sociales son las **modalidades de intervención en terreno** que se han dado cada uno de los ministerios del área social. En el caso de los programas focalizados del MDSyMA, la forma predominante de intervención en las provincias se da a través de programas particulares, cada uno de los cuales llega al territorio con su propia lógica. En algunos casos, los programas del MDSyMA cuentan con unidades ejecutoras propias en las provincias, mientras que en otros actúan articuladamente con áreas subnacionales dedicadas a la misma temática.

Diferente es el caso del Ministerio de Trabajo, donde existe una “ventanilla única” a través de la cual se articula la oferta de programas de empleo y capacitación laboral (denominadas Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral). Por su parte, dadas las características descentralizadas de los servicios educativos y de salud, la mayor parte de los programas de los Ministerios de Educación y Salud requieren para su implementación de articulación entre los diferentes organismos sectoriales provinciales.

II) Políticas y programas sociales orientados a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social

La década de los noventa se caracteriza por la profusión de programas sociales orientados a la superación de la pobreza, los cuales fueron creados de manera desarticulada desde diferentes organismos. En el año 1996, se implementaba un total de 50 programas sociales orientados a atender situaciones de pobreza y vulnerabilidad social. Este número aumentó a 56 en 1997, a 58 en 1998 y a 73 en 1999 (SIEMPRO). Distinguiendo los programas por áreas temáticas, se advierte principalmente el incremento de la oferta de programas de “Empleo y desarrollo productivo” y de “Integración social y desarrollo comunitario”. Si se analiza la evolución de la oferta programática según la dependencia institucional, se observa un notable incremento de los programas dependientes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, principalmente al fin de la década.

El cambio de gobierno a fines de 1999 no supuso mayores cambios en la oferta de programas sociales orientados a la población en situación de pobreza. Los programas sociales focalizados implementados desde el gobierno nacional se redujeron a 65 en el año 2000, cantidad que se mantuvo para el año 2001. La disminución se debió principalmente a un reordenamiento de los programas del Ministerio de Trabajo (SIEMPRO).

Por su parte, las provincias fueron aumentando su participación en la lucha contra la pobreza a través de dos caminos. Por un lado, siendo receptoras de la oferta de programas del Estado nacional (con mayor o menor pasividad según las características políticas y administrativas de cada jurisdicción). Por el otro, y cuando

las capacidades económico-financieras lo permitían, generando su propia oferta de programas focalizados¹³.

III) Análisis de programas “paradigmáticos”

Una de las características distintivas de la política social focalizada de la Argentina es la alta volatilidad e inestabilidad institucional de los programas diseñados a tal fin. Este rasgo se pone de manifiesto en el anuncio de diferentes programas, presentados como programas “estrellas” del ministro de turno, que luego no son implementados o lo son sólo como experiencias piloto. Un ejemplo reciente de estas situaciones se dio en los casos del programa Solidaridad y del SIPROF.

§ El **Programa Solidaridad** constituyó una de las apuestas más fuertes del MDSyMA durante el gobierno de la Alianza. Inspirado en el programa mexicano PROGRESA, la implementación del Solidaridad suponía la articulación no sólo intersectorial sino también interjurisdiccional de esfuerzos y recursos frente a la problemática de la pobreza. Este programa sólo llegó a implementarse, con muchas dificultades, en unas pocas ciudades con carácter de prueba piloto.

La experiencia fallida del Solidaridad puso de manifiesto, en primer lugar, la disociación existente entre las etapas de formulación y implementación. Uno de los aspectos negativos que no pudo superarse en la implementación del Solidaridad fue la excesiva personalización del programa, lo cual atentó contra su sustentabilidad ya que no generó interés ni en los actores provinciales ni en otros actores nacionales considerados clave para la implementación exitosa del programa.

§ Durante los primeros días de noviembre de 2001 se anunció el lanzamiento del **Sistema Integrado de Protección a la Familia (SIPROF)**, un nuevo plan social que se implementaría desde el recientemente creado Ministerio de Seguridad Social con el propósito de asistir con una transferencia de ingresos a los sectores más desprotegidos, con independencia de su inclusión en el mercado laboral. Este nuevo sistema reemplazaría al régimen de asignaciones familiares establecido por ley, que sólo beneficiaba a los trabajadores formales. La renuncia de la Ministro Patricia Bullrich, principal promotora de este nuevo programa, sumado a la presión sindical por

¹³ El caso más paradigmático lo representa la Provincia de Buenos Aires, que ha contado con recursos aún más importantes que el nivel nacional para desarrollar ciertas estrategias de combate a la pobreza.

evitar deterioros en los salarios de los trabajadores formales, dejó sin efectos su implementación a pocas semanas de haber sido creado formalmente.

IV) Ideas fuerza presentes en la gestión de las políticas sociales

Focalización

Junto con los programas focalizados diseñados e implementados desde el ámbito de la SDS (posteriormente MDSyMA), se implementaron programas de combate a la pobreza desde otros organismos sectoriales tradicionales, tales como los Ministerios de Educación (Plan Social Educativo, Programa de Becas Estudiantiles), Salud (Programa Materno Infantil y Nutrición – PROMIN) y Trabajo (Plan Trabajar). Cabe señalar que para focalizar sus acciones, tanto los programas de la ex SDS como los de otros organismos usaron criterios diferentes.

Descentralización

A principios de los noventa se desarrollaron en la Argentina procesos de descentralización en diferentes áreas sociales. En algunos casos, tales como lo ocurrido en Educación y Salud, la descentralización de la década pasada vino a culminar con procesos iniciados durante décadas anteriores. En estos casos, la “descentralización” consistió en la transferencia a las provincias de los servicios educativos y sanitarios. En otras áreas, como la de Alimentación o Vivienda, la “descentralización” fue entendida como la adopción de la modalidad de transferencia automática de fondos a las provincias (fondos POSOCO, PROSONU y FONAVI).

Relación público – privado

En los programas sociales orientados a la superación de la pobreza, la modalidad predominante de relación público – privado se ha dado a través de la incorporación de organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la gestión de los programas, especialmente en aquellos dependientes de la SDS (luego MDSyMA). De acuerdo con el modelo de gestión de cada programa, son diferentes las etapas de la política pública en las que participan las OSC, así como también los requisitos que deben acreditar – más o menos laxos – para cumplir el rol asignado. En la gran mayoría de los casos, el involucramiento de las OSC se da a través de la presentación de proyectos que, financiados desde el Estado nacional, son ejecutados por las propias organizaciones.

Participación de los beneficiarios

La participación de los propios beneficiarios en los programas sociales es otro de los rasgos novedosos de los programas de superación de la pobreza desarrollados a partir de los noventa. Sin embargo, ésta parece haber sido una característica un poco menos extendida que la anteriormente comentada: de acuerdo con información del 2001 acerca de los programas del MDSyMA, sólo 4 de los 29 programas incorporaban la participación de los beneficiarios en cuestiones que pueden ser consideradas sustanciales, tales como el diagnóstico, la elaboración de un proyecto y su ejecución. En todos casos se trata de programas financiados internacionalmente (SIEMPRO).

Asignación presupuestaria en función de la evaluación y el monitoreo

Si bien a partir de los noventa se ha avanzado en la Argentina en la evaluación y el monitoreo de los programas sociales focalizados, ésta no constituye aún una práctica consolidada. Cabe señalar que no existe en el caso de Argentina una relación entre evaluación y asignación presupuestaria explícitamente señalada por alguna norma.

V) Nuevas propuestas en relación con la política de superación de la pobreza

Propuestas en torno a la redefinición de la institucionalidad social

La llegada a la Presidencia de Eduardo Duhalde (en enero de 2002) conllevó algunos cambios significativos en la estructura de las áreas sociales. En un nuevo intento por avanzar en la coordinación intersectorial de programas sociales fue creado el Consejo Nacional de Coordinación de Programas Sociales (CNCPS). Este organismo, que funciona bajo la órbita de la Presidencia de la Nación, vino a reemplazar al Gabinete Social.

Políticas y programas

§ En virtud de la situación de emergencia social en que se encuentra el país, se dispuso la creación o ampliación de cinco programas considerados “pilares” de la política social focalizada. Uno de estos cinco programas es el denominado **Programa de Emergencia Alimentaria**, creado en el marco del Ministerio de Desarrollo Social. A través de este programa se transfieren a las provincias fondos que deberán ser destinados a la compra de alimentos para las familias en situación de extrema vulnerabilidad y cuya subsistencia esté en riesgo. Los montos transferidos por esta modalidad tienen carácter de intangibles y para su recepción las provincias deben habilitar una cuenta bancaria exclusiva.

§ Recientemente anunciado, el **Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados** fue creado en el marco del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. A través de este programa se prevé la entrega un subsidio mensual de \$150. Quienes sean jefes o jefas de hogar y se encuentren desocupados pueden inscribirse en sus municipios, donde se hace una selección de los beneficiarios teniendo en cuenta una serie de requisitos.

§ Otros tres programas complementan el conjunto de intervenciones ante la situación de emergencia. Se tratan de los programas **Becas Escolares, Medicamentos e Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH)**. El Programa de Becas de Retención Escolar viene funcionando desde 1997 en el marco del Ministerio de Educación. En esta oportunidad, lo que se busca es ampliar su cobertura. Por su parte, el Programa de Medicamentos, a cargo del Ministerio de Salud, se encargaría de la distribución gratuita de medicamentos. Finalmente, el Programa de Ingreso para el Desarrollo Humano, que aún se encuentra en etapa de diseño y negociación con los organismos de crédito, brindaría un subsidio a las familias en situación más crítica condicionado al cumplimiento de contraprestaciones.

CAPITULO 4: EL CASO DE CHILE¹⁴

I) Antecedentes en relación con la institucionalidad social

Coordinación intersectorial

La dispersión de instituciones que formulaban y ejecutaban las políticas sociales, y en particular la escasa articulación entre ellas, planteó y renovó a partir de los noventa la necesidad de una “autoridad social” que coordinara las políticas sociales nacionales y locales para que se complementaran entre sí y se potenciaron; que elevara la jerarquía de las políticas sociales más allá de los ministerios sectoriales; y que evaluara las diferentes experiencias y las difundiera (Molina; 2001).

§ El primer intento de coordinación de las políticas sociales a un alto nivel de gobierno se hizo a principios de la década, a través de la creación del **Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)**. La experiencia del MIDEPLAN durante el gobierno de Aylwin puso en evidencia que este organismo sólo podía promover ciertas

acciones puntuales, pero que encontraba dificultades para actuar como el más fuerte entre sus pares sectoriales. Además, el hecho de que con el correr del tiempo se fueran transfiriendo a la órbita del MIDEPLAN diferentes organismos creados por ley para atender a grupos vulnerables hizo que se comenzara a desdibujar su misión de planificación y articulación de las políticas sociales focalizadas, acentuándose su rol de ejecutor.

Desprestigiado en su función de coordinación, a comienzos de 1998 el Presidente Frei hizo pública su voluntad de disolver el MIDEPLAN. Sin embargo, presiones de grupos internos al organismo sumadas a una agenda política que se desplazó hacia otros temas en los dos últimos años del gobierno de Frei, permitieron que el MIDEPLAN perdurara hasta el final de su mandato y que continuara funcionando durante el gobierno siguiente.

§ En abril de 1994, ante la necesidad de instrumentar el Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP), fue creado el **Comité Interministerial Social (CIS)**, presidido por el Presidente de la República, coordinado por el MIDEPLAN (con carácter de Secretaría Técnica) e integrado por un amplio abanico de instancias relacionadas con la problemática social. El objetivo central para el cual fue creado el CIS era decidir las prioridades gubernamentales en materia de desarrollo social y superación de la pobreza. Sin embargo, la mayoría de sus propósitos originales no fueron alcanzados. De hecho, cuando el PNSP comenzó a diluirse, consecuentemente el CIS dejó de ser una prioridad en la agenda de gobierno a tal punto que el Presidente dejó de presidir sus reuniones, lo cual había hecho especialmente entre 1994 y 1995.

II) Políticas y programas sociales orientados a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social

Las características centrales de la política de superación de la pobreza chilena desde el regreso a la vida democrática fueron:

- a) el reconocimiento de la función social activa del Estado, y no sólo paliativa y compensatoria.
- b) la concepción de una relación complementaria entre política económica y social.

¹⁴ Este capítulo respalda algunas de sus secciones en Repetto, Fabián (2001) *Gestión pública y desarrollo social*, Editorial Prometeo, inédito.

- c) la prioridad puesta en el área social y la expansión del gasto con fines sociales (Raczynski y Blázquez; 2001).

Raczynski y Blázquez (2001) destacan que el logro más importante en materia de políticas de superación de la pobreza quizás haya sido una lenta maduración de una nueva manera de comprender y enfocar el tema de la pobreza. Específicamente, se asume la heterogeneidad y complejidad de la pobreza, rechazando la idea de que es un problema de carencias sin registrar potencialidades; y se ha puesto el foco en el territorio, donde conviven los sectores pobres con otros actores.

La oferta de programas que se consolidó durante la década de los noventa es densa, frondosa y múltiple: hacia 1995 había 114 programas, cantidad que aumentó a 125 en 1996 y más de 145 hacia fines de 1998. Esta oferta de programas es diversa en cuanto a las características de los destinatarios, asuntos que abordan, recursos que insumen, estrategias de intervención, dependencia institucional y modalidad de financiamiento, entre otras cuestiones (Raczynski y Blázquez; 2001).

Estos programas fueron surgiendo en el marco de diferentes ministerios y servicios, a veces a nivel regional y local. En términos generales, su creación se produjo de manera independiente, sin que se observe una gran comunicación entre los ministerios y servicios que se ocupan de temáticas, grupos de población o territorios similares (Raczynski y Blázquez; 2001).

III) Análisis de programas “paradigmáticos”

§ La iniciativa más novedosa del gobierno de Aylwin en materia social fue la implementación del **Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)**, creado en 1990 bajo la órbita del MIDEPLAN con el propósito de complementar las intervenciones de los Ministerios sectoriales. El FOSIS constituye un servicio público descentralizado que financia planes, programas, proyectos y actividades que apunten al desarrollo social. Aún cuando los objetivos del FOSIS fueron formulados de manera muy abarcativa, en la práctica se priorizó la ayuda a los grupos pobres.

A medida que avanzó la década de los noventa, el grado de influencia del FOSIS quedó cada vez más acotada al compararse con otros programas sociales, en especial respecto de aquellos instrumentados por los Ministerios tradicionales, los cuales dispusieron siempre de mayor poder en la negociación de los recursos

(Weyland;1999). Hoy en día, el desafío del FOSIS es construir una visión estratégica compartida del sentido del programa y de su lugar en la estrategia de superación de la pobreza, lo cual requiere una relación contractual más permanente con ejecutores (organizaciones gubernamentales y no gubernamentales) calificados e idóneos (Raczynski, Serrano y otros; 1999).

§ A través del **Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP)**, creado en 1994, el gobierno del Presidente Frei se propuso, al menos desde el plano del discurso, generar una mayor equidad en el crecimiento económico mediante la participación activa de la sociedad civil y la articulación de las políticas públicas con las acciones privadas. Bajo la órbita del PNSP se pusieron 21 de los programas existentes por entonces, estructurados en función de tres áreas de trabajo.

Raczynski (1999) advierte sobre los problemas de diseño, de recursos, de organización e implementación del PNSP. No obstante, también señala que en algunas comunidades el PNSP abonó el terreno para articular iniciativas de superación de la pobreza entre los actores locales. En parte limitado por el “bajo perfil” que el gobierno de Frei dio al combate a la pobreza, el PNSP fue perdiendo poco a poco su visibilidad y su peso, a pesar de que no se lo dio por finalizado de manera explícita.

IV) Ideas fuerza presentes en la gestión de las políticas sociales

Focalización

La idea de incorporar la focalización a las políticas sociales estuvo marcadamente presente en la estrategia que se dio el gobierno militar (1973-1990) en esta área y continuó siendo una preocupación durante los noventa, pero bajo una concepción más compleja. Hubo una ampliación de los grupos destinatarios: a los pobres se sumaron como beneficiarios prioritarios de las políticas sociales nuevos grupos en función de sus particulares situaciones de discriminación y/o exclusión social. Asimismo, se diversificaron los instrumentos de focalización (Raczynski y Blázquez; 1999).

Descentralización

El tema de la descentralización también comenzó a ser considerado durante el gobierno militar, avanzándose en la desconcentración de los servicios de educación básica y media y de los consultorios de atención primaria de salud a los municipios. En los noventa, se profundizó el proceso iniciado, pero desde una perspectiva más participativa: en 1992 se democratizó la elección de las autoridades municipales

(Alcaldes y Concejales) y en 1994 se dictó una modificación a la Ley de Rentas Municipales y al impuesto territorial a los bienes raíces, lo cual contribuyó al aumento de la recaudación de los municipios en concepto de recursos propios. A nivel regional se crearon y definieron las competencias de los Gobiernos Regionales (Raczynski y Blázquez; 1999).

Avanzando en la dirección de la descentralización, se creó el mecanismo de transferencias denominado “Inversión Sectorial de Asignación Regional” (ISAR) en que, por ley de presupuesto, una parte del presupuesto anual de ciertos ministerios y servicios (en general los sociales) se asigna y decide regionalmente. Más tarde, se agregaron a estas transferencias dos nuevas modalidades: los Convenios de Programación y las Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL), especialmente destinadas a financiar proyectos de infraestructura social básica priorizados por las comunas (Hardy; 1997b).

Relación público - privado

Los gobiernos de la Concertación plantearon la articulación entre el Estado y las organizaciones privadas en un sentido más amplio que el que había primado durante el gobierno militar, extendiéndose hacia las organizaciones no gubernamentales, fundaciones, universidades, oficinas de consultoría, organizaciones gremiales, sindicales, de la comunidad, además de las empresas privadas.

En el nivel político, se desarrolló durante los noventa una tendencia a la concertación y el diálogo en torno a las políticas sociales, sus prioridades e instrumentos con el sector privado, que en el ámbito de las políticas de superación de la pobreza tuvo su manifestación más clara en la experiencia del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP). En términos de financiamiento, se han desarrollado estímulos al financiamiento privado de programas sociales por parte de empresas y familias con capacidad de pago. Finalmente, en lo que respecta a la ejecución de los programas, se advierte una incorporación creciente del sector privado con y sin fines de lucro a la ejecución de programas específicos dirigidos a los sectores pobres y grupos vulnerables (Raczynski y Blázquez; 1999).

Participación de los beneficiarios

Durante la década de los noventa se avanzó muy significativamente en la apertura de nuevos espacios para la incorporación de la sociedad civil en asuntos de interés público, lo cual se tradujo en la incorporación de modalidades participativas en la

gestión de los programas sociales. Sin embargo, se reconoce que los esfuerzos realizados resultan insuficientes en la generación de un protagonismo ciudadano que permita a los beneficiarios de la política social formar parte activa en el diseño, ejecución y evaluación de las iniciativas en las que intervienen (MIDEPLAN; 2000).

Asignación presupuestaria en función de la evaluación y el monitoreo

En el sector público chileno se han desarrollado múltiples iniciativas de evaluación de los programas, desde diferentes ámbitos institucionales. Además de los esfuerzos que realizan los organismos sectoriales por medir los resultados de sus programas y proyectos se implementan instrumentos más complejos como son el Sistema Nacional de Inversiones (SIN), el Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales (PEPG) y el Programa de Monitoreo de la Política Social (PMPS). Estos dos últimos comenzaron a implementarse a partir de 1990. La asignación presupuestaria está, en la mayoría de los casos, supeditada a las evaluaciones que se realizan de los programas,

V) Nuevas propuestas en relación con la política de superación de la pobreza

Propuestas en torno a la redefinición de la institucionalidad social

Al inicio del gobierno de Lagos, todos los actores involucrados en las políticas sociales comparten el diagnóstico respecto de los problemas de coordinación, así como también la percepción de que los intentos por constituir una autoridad social han fracasado hasta este momento. Las posiciones difieren, en cambio, en torno a las características que debería tener una reconstruida "autoridad social" y, en un plano más específico, acerca de cuál debería ser el organismo que se desempeñe como tal.

§ Por un lado, está **MIDEPLAN**, que busca reposicionarse en su rol nunca cumplido de coordinación. En términos generales, la percepción de los actores involucrados acerca de las funciones que ha cumplido este Ministerio durante la última década resulta más bien crítica.

§ Por otro lado, se advierte un claro intento por ubicar el tema de la autoridad social en el marco más general de la reforma del Estado. En este sentido, la Secretaría General de la Presidencia constituyó un equipo técnico que desde el ámbito de la Unidad de Modernización del Estado, hizo pública una propuesta consistente en crear un **Ministerio de Asuntos Sociales (MAS)** en reemplazo del MIDEPLAN. Las funciones del MAS serían, por un lado, orientar las políticas y programas cuyo propósito sea superar las brechas de equidad (con prioridad en los temas de pobreza), evaluar sus

impactos y coordinar las acciones territoriales e intersectoriales. Por otro lado, sería responsabilidad del MAS la elaboración y coordinación de políticas en beneficio de los grupos prioritarios (UME; 2001a).

§ Finalmente, se destaca el rol de la **Secretaría de Hacienda**, que en los hechos también ha venido funcionando con cierto rol protagónico en función del poder que tiene en la asignación de recursos. El propio organismo no ha terciado en la disputa entre MIDEPLAN y Unidad de Modernización del Estado, no obstante lo cual parece reservarse para sí, vía el área de Presupuesto, un rol activo en el nuevo diseño que se haga de la institucionalidad social.

Cabe señalar que hacia fines del primer trimestre del 2002, el tema de la institucionalidad social dejó de ser parte prioritaria de la agenda gubernamental. Por un lado, el Presidente Lagos perdió interés en el tema. Por otro, cambios de funcionarios en los Ministerios y organismos involucrados en este debate (específicamente de MIDEPLAN y UME) contribuyeron a que la cuestión de la construcción de una nueva institucionalidad social pasara a un segundo plano.

Políticas y programas

§ Con el propósito de colaborar con el gobierno del Presidente Lagos, desde MIDEPLAN se elaboró una propuesta de intervención orientada a mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de indigencia. El soporte más importante de la estrategia no era la incorporación de nuevos recursos, sino el mejor aprovechamiento de los ya existentes, principalmente corrigiendo el efecto de la desfocalización que suele resultar en la exclusión de los pobres indigentes del acceso a los programas y servicios (MIDEPLAN; 2001a).

§ Por su parte, la Fundación Chile 21 (2001b), cercana al gobierno, difundió durante el 2001 un documento con carácter de borrador donde se plantean los criterios para la reorientación de las políticas sociales y los ámbitos en que deben realizarse modificaciones. Específicamente, la Fundación Chile 21 propone: a) reformas sectoriales para garantizar ciertos derechos sociales universales; b) reformas en la gestión y financiamiento de los programas sociales; y c) reformas en la institucionalidad social.

CAPITULO 5: EL CASO DE MÉXICO

I) Antecedentes en relación con la institucionalidad social

Coordinación intersectorial

En México durante los noventa se registran avances en torno a la conformación de una autoridad social dedicada a coordinar la política de superación de la pobreza.

§ La **Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)** fue creada en mayo de 1992 durante el gobierno del Presidente Salinas de Gortari con el propósito original de contribuir a la coordinación intersectorial de las políticas orientadas a la superación de la pobreza. Su rol se vió complementado con el funcionamiento del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), principal intervención para la superación de la pobreza. Este programa, que en sus inicios estuvo bajo la órbita formal de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), fue luego transferido a la SEDESOL. Durante el gobierno del Presidente Zedillo, SEDESOL siguió jugando un papel de relieve en materia de lucha frente a la pobreza, en este caso en el marco de una estrategia que tenía al PROGRESA como un programa muy reconocido.

Coordinación interjurisdiccional

Por su carácter federal, el estado mexicano requiere mecanismos institucionales destinados a la coordinación entre sus tres niveles de gobiernos: federal, estadual y municipal.

§ Concretamente en relación con las políticas de superación de la pobreza, se ha avanzado en la coordinación interjurisdiccional a través de las **delegaciones que la SEDESOL** ha puesto en funcionamiento en cada uno de los estados, las cuales intervienen principalmente en el momento de implementación de los programas. A través del funcionamiento de las Delegaciones se pretende constituir una “ventanilla única” que opere como enlace entre las distintas unidades administrativas, los organismos desconcentrados, los organismos descentralizados y los programas de la SEDESOL. El funcionamiento de las Delegaciones no fue ajeno a la dinámica más general característica de la gestión de cada Presidente y Secretario de Desarrollo Social.

II) Políticas y programas sociales orientados a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social

De acuerdo con un relevamiento realizado por el Banco Mundial (2001b), las principales líneas de intervención del Estado mexicano en relación con la superación de la pobreza son las siguientes:

Inversión en capital humano

§ **PROGRESA:** de acuerdo con la evaluación del Banco Mundial, este programa constituye la innovación de México en materia de inversión en capital humano, al intentar construir nexos entre la provisión de educación, salud y alimentación.

§ **Programas alimentarios:** durante el gobierno de Zedillo se hicieron dos cambios en relación con estos programas que, desde la perspectiva del Banco Mundial, resultan positivos. En primer lugar, se ha aumentado la proporción de subsidios alimentarios focalizados (en comparación con los universales) de 39% en 1994 a 95% en 2000. En segundo lugar, el porcentaje de subsidios dirigidos a la población en áreas rurales ha aumentado de 31% en 1994 a 76% en 1999, lo cual se adecuaría mejor a la distribución de la pobreza en el país, de acuerdo con el Banco Mundial.

§ **Programas compensatorios en educación:** bajo diferentes denominaciones, un buen número de programas han sido implementados desde el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) a lo largo de los años para proveer recursos para las escuelas y capacitación para sus docentes. Las evaluaciones preliminares sugieren que aunque su efecto global es positivo, estos programas pueden haber tenido un menor impacto entre los indígenas y niños muy pobres en áreas rurales.

§ **Programas de salud:** a través del Programa de Ampliación de Cobertura (PAC) se ofrece un paquete básico de atención sanitaria para quienes no cuentan con cobertura de salud en las áreas rurales. El IMSS-Solidaridad, iniciado en 1973, extiende la cobertura sanitaria de la seguridad social a los segmentos de población que no participan del sistema de seguridad social.

Oportunidades de ingreso para los pobres

§ **Programas de empleo:** a través del Programa de Empleo Transitorio (PET) se provee trabajo fuera de temporada en proyectos públicos trabajo intensivos. Además de este, el gobierno financia otros programas de empleo más pequeños, dirigidos a las áreas rurales para proveer créditos o infraestructura.

§ **Programas de capacitación laboral:** a pesar de que los programas como el de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT) no forman parte de la estrategia del gobierno para reducir la pobreza, se puede considerar a éste entre los programas focalizados en tanto funciona más bien como una red de contención social autofocalizada.

Inversión en capital físico e infraestructura social de las áreas pobres

§ **Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS):** provee financiamiento federal para mejorar la infraestructura social básica de las áreas marginadas (provisión de agua potable, cloacas, drenajes, urbanización, electricidad, caminos rurales, infraestructura productiva rural, infraestructura básica en educación y en salud). Los fondos se distribuyen entre estados de acuerdo con una fórmula basada en sus necesidades, lo que ha ayudado a los estados más pobres a aumentar su participación.

§ **Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA):** entre ambos representan las tres cuartas partes del presupuesto del ramo 33. El FAEB cubre el costo de la educación básica en los estados, incluyendo salarios de personal (88% del costo total) costos de funcionamiento e inversiones generales (a excepción de infraestructura). El 80% del FASSA cubre los costos de la infraestructura existente para servicios básicos de salud en los estados. La distribución entre estados de los fondos FAEB y FASSA no están basadas en criterios de necesidad, sino de gastos históricos y costos actuales.

III) Análisis de programas paradigmáticos

Diferentes programas se han convertido en los programas emblemáticos del enfoque de los sucesivos gobiernos para atender el problema de la pobreza. Este es el caso del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) iniciado durante el gobierno del Presidente Salinas de Gortari y del Programa de Educación, Salud y Alimentación

(PROGRESA), que comenzó a implementarse durante el gobierno del Presidente Zedillo.

§ El **Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)** es ampliamente identificado como la intervención social más relevante del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Su unidad de intervención era la comunidad, antes que beneficiarios individuales. Fue concebido como un mecanismo de corto plazo para la protección de los más necesitados a través de la provisión de servicios sociales básicos. Con el correr del tiempo, el programa fue ampliando sus líneas de intervención, extendiendo su alcance más allá de las actividades consideradas originalmente, e incluyendo programas productivos y de asistencia social, entre otros.

Son divergentes también las opiniones respecto de los resultados del PRONASOL. Sin embargo, dos conclusiones – en diferentes direcciones – parecen desprenderse de los diferentes análisis: en relación con su efecto sobre la población destinataria, existe cierto consenso en señalar como principal logro del PRONASOL la realización de obras de infraestructura social que eran necesarias. En términos de gobernabilidad, la implementación, se reconoce que este programa contribuyó a mejorar notablemente la imagen pública del gobierno (al menos hasta fines de 1993), lo cual fue capitalizado casi exclusivamente por el Presidente Salinas.

§ Dentro de la oferta reciente de programas sociales orientados a la población en situación de mayor vulnerabilidad se destaca el **Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)**, que comenzó a implementarse en agosto de 1997. Consiste en un programa de transferencia de ingresos (monetarios y en especies) condicionado al cumplimiento, por parte de los beneficiarios, de ciertos compromisos en materia de salud, educación y nutrición. Creado con el propósito de potenciar las capacidades y ampliar las oportunidades de los miembros de las familias en extrema pobreza, su implementación comenzó en las zonas rurales.

El PROGRESA ha sido extensamente evaluado, presentando buenos resultados en materia de focalización y logro de objetivos. Esto, sumado al reconocimiento del programa por parte de los organismos internacionales, hizo que el gobierno de Fox planteara su política de superación de la pobreza sobre las bases del PROGRESA. Hacia el futuro, se prevé avanzar en su implementación en el ámbito urbano, en la recertificación de los beneficiarios que ya cumplieron tres años bajo programa y en la

manera de “anclar” las intervenciones del PROGRESA en el área rural con las intervenciones de otros programas sociales dirigidos a la misma población objetivo.

IV) Ideas fuerza presentes en la gestión de las políticas sociales

Focalización

Durante la década de los noventa se observa en México un intento por focalizar la atención social hacia los grupos más vulnerables y en situación social más desventajosa. En relación con la aplicación de la focalización en programas sociales, la operatoria del PROGRESA marcó sin lugar a dudas un punto de inflexión. Su complejo mecanismo de focalización tanto como los sofisticados instrumentos estadísticos y de relevamiento de información que se desarrollaron para apoyar la operatoria del programa exigieron el desarrollo de capacidades técnicas que no habían sido tan requeridas hasta entonces.

Descentralización

En 1996, en el marco de una estrategia dada a conocer bajo el nombre de “nuevo federalismo”, el 60% de los fondos disponibles del Ramo 26 comenzaron a ser distribuidos entre los estados a través de una fórmula pública y pasaron a formar parte de los Fondos del Desarrollo Social Municipal (FDSM). Estos fondos quedaron habilitados para el financiamiento de proyectos en diferentes áreas, entre las que se destacan las obras de infraestructura social básica. En 1998, la descentralización se extendió al Ramo 33 a través del cual se transfieren actualmente más del 80% de los fondos descentralizados. El Ramo 33 incorporó al Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS) recursos anteriormente disponibles a través del FDSM, pero además se amplió su monto al incorporársele fondos que previamente se asignaban a través de las Secretarías de Salud y Educación. El ramo 33 está conformado actualmente por nueve fondos (Banco Mundial; 2001b).

Relación público - privado

La participación de las organizaciones sociales como intermediarias entre el accionar del estado y sus beneficiarios no parece haber sido una nota distintiva de los noventa, principalmente a partir de mediados de la década. Esto se relaciona, como muchas otras cosas, con las características de la que constituyó a partir de 1997 la principal estrategia de combate a la pobreza. Como señala Canto Chac, las organizaciones de la sociedad civil estén más habilitadas para el trabajo micro, circunscripto territorialmente a ámbitos locales y, por el contrario, no están capacitadas para manejar grandes agregados de población. Por ello, resulta más difícil su aporte frente

a aquellos programas de política social que se basan en las transferencias directas a la población y en la ampliación de la cobertura de los servicios básicos, como es el caso del PROGRESA (Canto Chac; 2000).

Participación de los beneficiarios

La participación de los beneficiarios ha sido efectivamente una impronta de la política social de superación de pobreza, aunque se advierte que el significado de “participación” ido variando de acuerdo con las características de los diferentes programas. Así, por ejemplo, en el marco del PRONASOL la participación de los beneficiarios estaba asociada a su inserción en las organizaciones de base sobre cuya dinámica funcionaban los Comités de Solidaridad. En cambio, actualmente la participación de los beneficiarios está más bien asociada a las acciones de control y monitoreo, como se da en el caso del PROGRESA.

Asignación presupuestaria en función de la evaluación y el monitoreo

Durante los últimos años se realizaron importantes avances en materia de evaluación. Todos los programas del Ramo Administrativo 20 “Desarrollo Social” (que a su vez forma parte del Ramo General 26 “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza”) cuentan con reglas de operación definidas y públicas. A partir de la información contenida en las Reglas de Operación, todos los programas sociales son evaluados anualmente de manera externa, para lo cual se llama a concurso a diferentes instituciones académicas y universidades. Estas evaluaciones son requeridas por el Poder Legislativo para la aprobación del presupuesto de cada uno de los programas para el año siguiente. De esta forma, existe una estrecha relación entre el monitoreo y la evaluación y la asignación presupuestaria (Diario Oficial de la Federación; 2002).

V) Nuevas propuestas en relación con la política de superación de la pobreza

Propuestas en torno a la redefinición de la institucionalidad social

§ Con el gobierno del Presidente Fox se crearon tres Oficinas de la Presidencia, entre las cuales está la **Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional**, a cargo de los temas sociales. A través de estas oficinas, los gobernadores hacen llegar sus proyectos y solicitudes al Poder Ejecutivo para su derivación a las Secretarías

correspondientes. Aunque en términos legales los encargados de las Oficinas no tienen autoridad sobre los Secretarios, en la práctica su influencia es fuerte.

§ Al inicio de su gestión, el gabinete del Presidente de la República se conformó por tres Comisiones para el tratamiento de temas transversales. Entre ellas se encuentra la **Comisión de Desarrollo Social y Humano**, a cargo de los temas relacionados con lo social. Esta comisión está integrada por catorce organismos públicos de diferente jerarquía. De acuerdo con la opinión de altos funcionarios de las áreas sociales, el rol de la Comisión de Desarrollo Social y Humano se limita al de asesorar al Presidente, pero no logra promover de forma efectiva la coordinación sectorial.

§ Una innovación reciente en la relación entre la SEDESOL y los estados es la conformación en el año 2001 del **Consejo Federal de Desarrollo Social**, integrado por los secretarios de Desarrollo Social de los 31 estados de la República. El propósito de este Consejo es funcionar como un espacio institucional para concertar y coordinar estrategias y programas propios del sector. Junto con este, se creó también un **Comité Consultivo de Gobernadores**, compuesto por diez titulares del ejecutivo estatal, cuya principal función consiste en generar propuestas y recomendaciones al gobierno federal en materia de desarrollo social.

Políticas y programas

§ Dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la SEDESOL elaboró durante el último año el **Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006** “Superación de la pobreza: una tarea contigo”. Para ello, un grupo de funcionarios de la SEDESOL trabajó en la elaboración de un diagnóstico de la situación social; la visión del desarrollo social de México para el año 2025; la misión de la Secretaría de Desarrollo Social para lograr las metas deseadas; los valores en los que debe sustentarse su accionar; los ejes que deben constituirse en rectores de la política social y las estrategias elegidas (SEDESOL; 2001c).

§ Bajo el lema “**Contigo es posible**”, la Secretaría de Desarrollo Social ha dado a conocer recientemente su estrategia integradora con vistas a la superación de la pobreza. Contigo no constituye un programa social, sino que ha sido presentado como una estrategia de inclusión que busca articular los programas y acciones antes dispersos y aislados. Está constituido por dos componentes complementarios: a) la provisión de beneficios sociales esenciales a todos los mexicanos; b) la activación de

las palancas que impulsen el desarrollo humano y sirvan como detonadores del crecimiento económico (SEDESOL; 2002).

§ La estrategia de desarrollo regional adoptada desde el año 2001 por la SEDESOL se fundamenta en la premisa de que la pobreza debe combatirse con decisión a nivel microrregional. Es por ello que se ha focalizado el gasto para brindar atención prioritaria a la población de 250 microrregiones (476 municipios con los mayores índices de marginación y rezago). A través de la denominada **“Estrategia Nacional de Atención a 250 Microrregiones”** se prevé brindar atención a la población en situación de mayor necesidad a partir de la coordinación de esfuerzos, programas y recursos de 12 dependencias federales (SEDESOL; 2001a).

§ El **programa Oportunidades**, por su parte, ha sido presentado a principios de marzo del 2002 como la continuación del PROGRESA bajo el lema *“PROGRESA crece, mejora y se transforma en Oportunidades”*. Tanto los principios orientadores como los principales lineamientos del programa Oportunidades se mantienen en la línea de los desarrollados por PROGRESA. No obstante, se han introducido algunas modificaciones orientadas, de acuerdo con los textos oficiales de difusión de este programa, a multiplicar las oportunidades brindadas anteriormente (PROGRESA; 2002b).

BIBLIOGRAFIA BASE DEL ESTUDIO

Acuña, Carlos (1995) “Política y economía argentina en la Argentina de los 90 (O por qué el futuro ya no es lo que solía ser)”, en Acuña, Carlos (comp.) *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires.

Aguilar Villanueva (1998) “Civil society and social policy”, en *El mercado de valores 5/98*, México.

Altimir, Oscar y Beccaria, Luis (1998) *Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.

Alvarez Leguizamón, Sonia (2001) *Los cambios operados en la concepción de gestión de programas sociales a partir del financiamiento internacional*, Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.

Ansolabehere, Karina (2001a) *Pedir peras al olmo...los programas de combate a la pobreza en perspectiva*, Documento de trabajo Nº 20, Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, en prensa.

Ansolabehere, Karina (2001b) *Persistencias e incentivos en la Argentina de los 90: Los cambios institucionales en las políticas sociales*, Revista Venezolana de Gerencia Nro. enero / marzo, Maracaibo, Venezuela.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2000) *Protección social para la equidad y el crecimiento*, Washington D.C.

Banco Mundial (2001) *Gestión del riesgo social en Argentina*, Documento elaborado por el Grupo de Protección Social del Departamento de Desarrollo Humano, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Banco Mundial (2001a) *Los gastos en asistencia social*, Presentación realizada por Kathy Lindert en el marco del curso de educación a distancia "Proteger a los vulnerables: el diseño e implementación de redes de protección social efectivas".

Banco Mundial (2001b) *México. A comprehensive development agenda for the new era*, Banco Mundial, Washington D.C.

Banco Mundial (2001c): *Poor people in a rich country* (volúmenes I y II), Washington D.C.

Banco Mundial (2001d) *Poverty and income distribution in a high growth economy. The case of Chile: 1987-1998*.

Banco Mundial (2001e) *PROGRESA: algunos aspectos del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, Informe preparado por Evelyne Rodríguez Ortega en el marco del Curso de educación a distancia "Protección de los vulnerables: el diseño e implementación de redes de protección social efectivas", Washington D.C.

Banco Mundial (2001f) *Programa Trabajar*, Informe preparado por Theresa Jones en el marco del Curso de educación a distancia "Protección de los vulnerables: el diseño e implementación de redes de protección social efectivas", Washington D.C.

Banco Mundial (2001g) *¿Qué aprendemos analizando el gasto en protección social? Ejemplos de América Latina: Argentina y México*, Presentación realizada por Gillette Hall en el marco del curso de educación a distancia "Proteger a los vulnerables: el diseño e implementación de redes de protección social efectivas".

Barba Solano, Carlos (2000) "PROGRESA: paradojas de un programa de combate a la pobreza", en Lomelí, Gendreau y Tepichín Valle (coord.) *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, Universidad de Guadalajara – ITESO – Universidad Iberoamericana, México.

Barbeito, Alberto (1998) "Gasto público social y retracción del Estado de Bienestar", en Lo Vuolo y Barbeito *La nueva oscuridad de la política social: del Estado populista al neoconservador*, Miño y Dávila /Ciepp, Buenos Aires.

Beccaria, Luis (1994) *Enfoques para la medición de la pobreza*, Documento de Trabajo N° 1, CIDES, Buenos Aires.

Beccaria, Luis y Kessler, Gabriel (2000) *Heterogeneidad social y fuentes de desventajas: el caso argentino*, mimeo.

Beccaria, Luis y Vinocur, Pablo (1991) *La pobreza del ajuste o el ajuste de la pobreza*, Documento de Trabajo N° 4, UNICEF Argentina, Buenos Aires.

Becerra, Marcelo (2001) *Influencia de los aspectos fiscales en las políticas sociales*, SIEMPRO – UNESCO, mimeo.

Bengoa, José (1989) "Los indígenas: los más pobres entre los pobres", en *Mensaje*, Nº 383, Santiago de Chile, octubre.

Berensztein, Sergio (1994) "Política, economía y transición a la democracia en Chile: la reforma tributaria de 1990", en *Revista Internacional de Sociología*, Tercera Epoca, Nº 7, Madrid, enero -abril.

Beyer, Harald e Irarrázaval, Ignacio (1995) "Logros en pobreza, ¿frustración en la igualdad"?, en *Puntos de Referencia* Nº 159, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, octubre.

Boltvinik, Julio (2000a) *Progresas. Una mirada crítica*, mimeo, México.

Boltvinik, Julio (2000b) *Zedillo y la política social*, mimeo, México.

Boltvinik, Julio y Cortés, Fernando (2000) "La identificación de los pobres en el PROGRESA", en *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, Universidad de Guadalajara – ITESO – Universidad Iberoamericana, México.

Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (2001) *Evolución y características de la pobreza urbana en México*, Mimeo.

Brachet Márquez, Viviane (1996) *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, El Colegio de México, México.

Cabrero Mendoza, Enrique (coord.) (1998) *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, CIDE – Porrúa Editorial, México.

Calva, José Luis (1995) *Distribución del ingreso y políticas sociales. Tomos I y II*, Seminario Nacional sobre Alternativas para la economía mexicana, Equipo Pueblo – ENLACE – Foro de Apoyo Mutuo – JP Editor, México.

Campero, Guillermo (1988) "Los empresarios ante la alternativa democrática: El caso de Chile", en Garrido, Celso (coord.) *Empresarios y Estado en América Latina*, CIDE / Fundación Friedrich Ebert / UNAM / UAM, México.

Campos, Rosalba; Castillo, Héctor y otros (1996) *Las políticas sociales de México en los años noventa*, Instituto Mora – UNAM - FLACSO – Plaza y Valdéz Editores, México.

Campos Vargas, Emma (1997) "Créditos para pobres: análisis institucional del Banrural y el PRONASOL", en Martínez, Gabriel (comp.) *Pobreza y política social en México*, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Fondo de Cultura Económica, México.

Campos Vargas, Emma y Vélez, Félix: (1994) "La pobreza rural en México", en Vélez, Félix (comp.) *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirlas*, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Fondo de Cultura Económica, México.

Canto Chac, Manuel (2000) "Política social y sociedad civil. La participación de las organizaciones civiles en la política social", en *Los dilemas de la política social ¿Cómo*

combatir la pobreza?, Universidad de Guadalajara – ITESO – Universidad Iberoamericana, México.

Centro de Estudios Públicos (1991) *Dos visiones de política social en la década '90*, Documento de Trabajo N° 150, CEP, Santiago.

Centro de Estudios Públicos (2001) *¿Qué hacer ahora? Propuestas para el desarrollo*. Harald Beyer y Rodrigo Vergara editores, Santiago de Chile.

CEPAL (1990) *Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile*, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (1993) *La pobreza en Chile en 1992*, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (1996) *Panorama económico de América Latina 1996*, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2001a) *Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes (volúmenes I y II)*, Santiago de Chile.

CEPAL (2001b) *Panorama social de América Latina 2000 – 2001*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (1996) *El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Segunda parte: desde la ley 23.548 hasta la actualidad*, Serie Estudios Nro.10, CECE, Buenos Aires.

Comité Ejecutivo Para el Estudio de la Pobreza en la Argentina (CEPA) (1993) *Necesidades Básicas Insatisfechas. Evolución Intercensal 1980-1991*, Documentos de Trabajo N° 1, 2, 3 y 4, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires.

Comité Interministerial Social (CIS) (1996a) *Programa Especial de Comunas. Síntesis Evaluativa*, Comité Interministerial Social, Secretaría Ejecutiva, Santiago de Chile.

Comité Interministerial Social (CIS) (1996b) *Programa Especial de Comunas. Síntesis Evaluativa*, Comité Interministerial Social, Secretaría Ejecutiva, Santiago de Chile.

Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP) (1994) *El mundo de los pobres*, CNSP, Santiago de Chile.

Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP) (1995) *Tercer estado de avance. Resumen Ejecutivo*, CNSP, Santiago de Chile.

Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP) (1996) "Un desafío de equidad e integración social. La pobreza en Chile", en CIAS, Año XLV, N° 459, Buenos Aires, diciembre.

Contreras, Dante y Larrañaga, Osvaldo (2001a) *Pobreza y distribución de ingresos con alto desempleo: 1998– 2000*, Universidad de Chile, mimeo.

Contreras, Dante; Larrañaga, Osvaldo y otros (2001b) *Poverty and income distribution in Chile: 1987 – 1998. New evidence*, Cuadernos de Economía, Latin American Journal of Economics, Año 38, N° 114, Santiago de Chile.

Contreras Suárez, Enrique (2000) “Una visión crítica de los programas actuales de combate a la pobreza”, en Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia (coord.) *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, México.

Cord, Louise y Wodon, Quentin (2001) “Do agricultural programs in México alleviate poverty? Evidence from the ejido sector”, en *Latin American Journal of Economics – On the economics of poverty and income distribution in Latin American and the Caribbean*, Año 38, N° 114, Agosto.

Cordera, Rolando (1996) “El Programa Nacional de Solidaridad y la política social en México”, en *Desarrollo social en los ´90. Los casos de Chile, Costa Rica y México*, UNICEF, CIEPLAN, Editorial Ariel S.A., Bogotá.

Cornelius, Wayne; Craig, Ann y Fox, Jonathan (1994) *Transforming State – Society relations in Mexico. The National Solidarity strategy*, Center for US – Mexican Studies, University of California, San Diego.

Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana (1999) “Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa” en *Desarrollo Económico* vol. 39, Nro. 154, Buenos Aires, julio-septiembre.

De la Torre, Rodolfo (1998) “Structural change, distribution of income and social policy”, en *Mercado de valores N° 5/98, Social Policy in México*, México.

De la Torre, Rodolfo (2002) “Pobreza”, en *Revista Nexos N° 289*, México.

De León, Peter y Hernández Que sada, José (2001) “El caso del Programa Nacional de Solidaridad en México: estudio comparado de terminación de políticas”, en *Foro Internacional*, Revista del Colegio de México, julio – septiembre.

Diario Oficial (2002) *Ley de Egresos de la Federación*, México.

Díaz Cayeros, Alberto (2002) “Federalismo”, en *Revista Nexos N° 289*, México.

Diéguez, Héctor; Llach, Juan José; y Petrecolla, Alberto (1990) *El Gasto Público Social*, Volúmenes I y II, PRONATASS, Buenos Aires.

Dirección de Gastos Sociales Consolidados (1995) *El gasto público y su impacto redistributivo*, Ministerio de Economía, Buenos Aires.

Dirección de Gastos Sociales Consolidados (1999) *El impacto redistributivo del gasto público en los sectores sociales. Resultados provisionales*, Serie Gasto Público, documento de trabajo N° 8, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires.

Dirección de Gastos Sociales Consolidados (2000) *Caracterización y evolución del gasto público social 2000*, Serie Gasto Público, documento de trabajo N° 10, Ministerio de Economía, Buenos Aires.

Dirección de Gastos Sociales Consolidados (2001) *Informe sobre los programas de empleo provinciales*, Serie Gasto Público, Documento de Trabajo N° GP/09, Ministerio de Economía, Buenos Aires.

Dirección de Presupuesto (DIPRES) (2002) *Aspectos macroeconómicos del proyecto de Ley de Presupuesto del sector público: año 2002*, Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile.

Dresser, Denise (1994) "PRONASOL y política. Combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad", en Vélez, Félix (comp.) *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirlas*, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Fondo de Cultura Económica, México.

Dresser, Denise (1997) "En busca de la legitimidad perdida. PRONASOL, pobreza y política en el gobierno de Salinas", en Martínez, Gabriel (comp.) *Pobreza y política social en México*, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Fondo de Cultura Económica, México.

Duhau, Emilio (2000) "Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al PROGRESA", en *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, Universidad de Guadalajara – ITESO – Universidad Iberoamericana, México.

El Colegio de México (1996) *Foro Internacional*, Vol XXXVI, Número 1-2, Revista Trimestral, México, enero – junio.

Elizondo Mayer – Serra, Carlos (2002) "Impuestos", en *Revista Nexos* N° 289, México. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (2001) *Evaluación externa del programa Tortilla*, México.

Feres, Juan Carlos (2001) *La pobreza en Chile en el año 2000*, Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos N° 14, CEPAL, Santiago de Chile.

Ffrench-Davis, Ricardo (1991) "Desarrollo económico y equidad en Chile: herencias y desafíos en el retorno a la democracia", en *Colección Estudios CIEPLAN*, Número Especial (31), Santiago, marzo.

Ffrench-Davis, Ricardo y Labán, Raúl (1995a) "Desempeños y logros macroeconómicos en Chile", en Pizarro, Crisóstomo; Raczyński, Dagmar; y Vial, Joaquín (eds.): *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN / UNICEF, Santiago de Chile.

Ffrench-Davis, Ricardo y Muñoz, Oscar (1995b): "Inestabilidad económica y política en Chile", en Teitel, Simon (comp.) *Hacia una nueva estrategia de desarrollo para América Latina*, BID, Washington D.C.

Flood, Cristina V. de (coord.) (1994) *El gasto público social y su impacto redistributivo*, Secretaría de Programación Económica, Buenos Aires.

FOSIS (1992) *Informe*, MIDEPLAN, Santiago de Chile.

FOSIS (1995a) *Memoria FOSIS 1994*, MIDEPLAN, Santiago de Chile.

FOSIS (1995b) *Programas y beneficios sociales. Guía de información 1995*, Departamento de Programas Sociales, Santiago de Chile.

FOSIS (2000): *Resumen Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa*, Santiago de Chile.

Fundación Chile 21 (2001a) *Dinámicas sociales previsibles que enfrentará Chile y desafíos*, documento para discusión interna, Santiago de Chile

Fundación Chile 21 (2001b): *Redefiniciones de políticas sociales: reformas sociales*, Documento para discusión interna, Santiago de Chile.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) (1999) *La distribución del ingreso en la Argentina*, Síntesis elaborada para su presentación en la Reunión Anual 99 organizada por la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA).

Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (1999) *Propuestas para la futura política social*, Santiago de Chile.

Gallardo Gómez, Luis; Osorio Goicoechea, Joaquín; Gendreau, Mónica (coord.) (1998) *Los rostros de la pobreza. El debate: tomo III*, ITESO – Universidad Iberoamericana – LIMUSA Noriega Editores, México.

Gendreau, Mónica (2000) “El PROGRESA en el debate actual en torno a la política social: reflexiones finales”, en Lomelí, Gendreau y Tepichín Valle (coord.) *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, Universidad de Guadalajara – ITESO – Universidad Iberoamericana, México.

Gómez de León, José (1998) “PROGRESA and the living standard un poor mexican households” en *El mercado de valores 5/98*, México.

Gómez de León, José (2000) “Comentarios acerca de las Políticas de Superación de la Pobreza” en Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia (coord.) *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, México.

González Tiburcio, Enrique (1993) *Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad*, Instituto Nacional de Solidaridad, Serie La Reforma Social N° 1, México.

Grassi, Estela; Hintze, Susana; y Neufeld, María Rosa (1994) *Políticas Sociales. Crisis y Ajuste Estructural*, Espacio, Buenos Aires.

Guerra, Carlos (1997) *Nueva estrategia neoliberal: la participación ciudadana en Chile*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Guerrero Gutiérrez (2002) “Sociedad civil”, en *Nexos*, México.

Guevara Sanginés, Alejandro (1997) “Programas de alivio a la pobreza en México. Un ejercicio de evaluación”, en Martínez, Gabriel (comp.) *Pobreza y política social en México*, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Fondo de Cultura Económica, México.

Gutiérrez Garza, Esthela (coord.) (1997) *El debate nacional. La política social*, Universidad de Guadalajara – Editorial Diana, México.

Hardy, Clarisa (1997a) *La Reforma Social Pendiente*, Fundación Chile 21, Santiago de Chile.

Hardy, Clarisa (1997b) *Las políticas sociales en Chile*, mimeo, Santiago de Chile.

Herrera, Mario (2001) *Cambio institucional y políticas sociales en México*, mimeo, México.

Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) (2001a) *Los programas de desarrollo social del Ramo 20 operados por la SEDESOL y sus órganos desconcentrados y sectorizados*, SEDESOL, México.

Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) (2001b) *Primera reunión nacional de presidentes municipales para el desarrollo social. Memoria*, SEDESOL, México.

Isuani, Aldo (1999) *Política social y pobreza en Argentina, Brasil y Chile*, mimeo, FLACSO / Fundación Hewlett, Buenos Aires.

Kessler, Gabriel *Le processus de pauperisation de la classe moyenne argentine (1976-1995)*, Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales, these en vue de l'obtention du Doctorat en Sociologie.

Larrañaga, Osvaldo (1994) *Pobreza, Crecimiento y Desigualdad: Chile 1987-1992*, Serie Investigación I-77, ILADES / Georgetown University, Santiago de Chile.

Larrañaga, Osvaldo (1999) *Distribución de ingresos y crecimiento económico en Chile*, CEPAL Serie Reformas Económicas Nro. 35. Santiago de Chile.

León Batista, Arturo (1994) *Urban Poverty in Chile. Its Extent and Diversity*, Kellogg Institute, Working Paper N° 8, Notre Dame, Summer.

León, Arturo y Martínez, Javier (2001) *La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX*, Serie Políticas Sociales N° 52, CEPAL, Santiago de Chile

Levy, Santiago (1994) "La pobreza en México", en Félix Vélez (comp.) *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, Lecturas del Trimestre Económico, N° 78, Fondo de Cultura Económica.

Levy, Santiago (2000): "Políticas públicas para el combate a la pobreza extrema", en Lomelí, Gendreau y Tepichín (coord.): *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades – ITESO – Universidad Iberoamericana, México DF.

Libertad y Desarrollo (1994) *Temas Públicos*, N° 183, Libertad y Desarrollo, Santiago de Chile, marzo.

Lo Vuolo, Rubén (1995) "Estabilización, ajuste estructural y política social. Los inocentes son los culpables", en Bustos, Pablo (comp.) *Más allá de la estabilidad*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.

Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; Pautassi, Laura y Rodriguez, Corina (1999) *La pobreza... de la política contra la pobreza*, Miño y Dávila /CIEPP, Madrid.

Lustig, Nora (comp.) (1997) *El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.

Lustig, Nora y Székely, Miguel (1998) "México: evolución económica, pobreza y desigualdad", en PNUD – CEPAL - BID *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Ediciones Mundi Prensa, Madrid.

Mac-Clure, Oscar (1994) *¿Exclusión en Chile? De la desintegración a la integración*, OIT, Santiago de Chile.

Maira, Luis (1995) *Superando la pobreza, construyendo la equidad*, MIDEPLAN, Santiago de Chile.

Martínez, Gabriel (comp.) (1997) *Pobreza y política social en México*, ITAM – Fondo de Cultura Económico, México.

Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia (2000) “Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales”, en *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, México.

Meller, Patricio (1999) “Pobreza y distribución del ingreso en Chile (Década de los noventa)”, en Drake y Jaksic (Comp.) *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, LOM Ediciones, 1999, Santiago de Chile.

Meller, Patricio (2000) *El modelo económico y la cuestión social*, Serie de Estudios Económicos N°1, Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN), Santiago de Chile.

Ministerio de Hacienda Pública (2001) *Exposición sobre el estado de la Hacienda*, Santiago de Chile.

Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) (1994) *Conceptualización operacional de la pobreza y focalización social y territorial de programas*, Documentos Sociales N° 37, MIDEPLAN, Santiago de Chile.

Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) (1995) *Chile Informe Nacional. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, MIDEPLAN, Santiago de Chile.

Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) (1999a) *Balance económico y social: 1990-1999*, Santiago de Chile.

Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) (1999b) *Caracterización de la oferta pública dirigida a grupos prioritarios de la política social*, Santiago de Chile.

Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) (2000) *Indicadores Económicos y Sociales 1990-1999*, MIDEPLAN, Santiago de Chile.

Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) (2001a) *Estrategia de intervención integral a favor de las familias en extrema pobreza*, Santiago de Chile.

Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) (2001b) *Perspectiva de Derecho para la década del 2000: una estrategia de fortalecimiento de la política social*, Documento de trabajo versión borrador, Santiago de Chile.

Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) (2001c) *Pobreza e indigencia e impacto del gasto social en la calidad de vida*, Conferencia de prensa de la Sra. Alejandra Krauss, Ministra de Planificación y Cooperación. Santiago de Chile.

Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) (2002) *La función de evaluación de políticas sociales en Chile. El papel de MIDEPLAN*, estudio base para la configuración del rol de MIDEPLAN en materia de evaluación, Santiago de Chile, marzo.

Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) *Encuestas CASEN, diferentes años*, Departamento de Información Social, www.mideplan.cl.

Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), Ministerio del Interior y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1998) *Reflexiones y análisis sobre el proceso de descentralización en Chile*, Santiago del Chile.

Minujin, Alberto (ed.) (1993) *Desigualdad y Exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, UNICEF / Losada, Buenos Aires.

Minujin, Alberto y Kessler, Gabriel (1995) *La nueva pobreza en la Argentina*, Planeta, Buenos Aires.

Moctezuma Barragán, Esteban (1998) "The social policy of the Mexican state", en *El mercado de valores* 5/98, México.

Molina, Sergio (2001) *La Autoridad Social. El caso de Chile*, mimeo, CEPAL, Santiago.

Novaro, Marcos (2000) "La Jefatura del Gabinete de Ministros en Argentina y sus capacidades de coordinación y control", en *Política y Gestión*, N° 1, Rosario, noviembre.

Orozco, Moisés (1994) "Otras políticas para el alivio de la pobreza extrema", en Vélez, Félix (comp.) *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirlas*, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Fondo de Cultura Económica, México.

Paley, Julia (2001) *La participación y la sociedad civil en Chile: discursos internacionales, estrategias gubernamentales y respuestas organizacionales*, Paper presentado en el Congreso Latin American Studies Association, organizado en septiembre de 2001 en Washington.

Palomino, Héctor (1996) *Las nuevas relaciones entre capital y trabajo en la Argentina*, Buenos Aires, mimeo.

Pardo, María del Carmen (1996) "La política social como dádiva del presidente", en *Foro Internacional*, Vol. XXXVI, N° 1-2, El Colegio de México, México, enero – junio.

Pardo, María del Carmen (2000) "El diseño administrativo de los programas de emergencia", en Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia (coord.) *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, México.

Pizarro, Crisóstomo (editor) (1996) *Desarrollo social en los 90. Los casos de Chile, Costa Rica y México*, Editorial Ariel SA– CIEPLAN – UNICEF, Colombia.

Plan Jefas de Hogar (2000): *Plan Jefas de Hogar*, Material de difusión del programa. Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires.

PNUD – CEPAL - BID (1998) *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Ediciones Mundi Prensa, Madrid.

PNUD (1998) *Desarrollo humano en Chile – 1998. Las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile.

PNUD (2000) *Desarrollo humano en Chile: Más sociedad para gobernar el futuro*, Santiago de Chile.

Poder Ejecutivo Federal (1997) *Programa para un nuevo federalismo 1995-2000*, Secretaría de Gobernación, México.

Poder Ejecutivo Nacional (1996) *Diagnóstico y propuestas sobre los programas sociales*, PEN, Buenos Aires.

Pollack, Molly y Utoff, Andras (1989) "Pobreza y empleo en Chile: un análisis del período 1969-1987 en el Gran Santiago", en *Economía de América Latina*, CIDE/CET, N° 18/19, México.

Presidencia de la Nación (1995) *Plan Social 1995. Políticas de promoción y solidaridad con los más necesitados*, Secretaría de Desarrollo Social, Buenos Aires.

Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV) (2001) *Evaluación de medio término del Programa de Atención a Grupos Vulnerables*, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires.

Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP) (1996a) *Seguimiento y evaluación. Informes propositivos*, Comité Interministerial Social, Santiago.

Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP) (1996b) *Programa Especial de Comunas. Diseño, evaluación y proyecciones*, Comité Interministerial Social, Santiago.

PROGRESA (1999) *Lineamientos generales para la operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, Coordinación Nacional del PROGRESA, México.

PROGRESA (2000a) *¿Está dando buenos resultados PROGRESA? Informe de los resultados de una evaluación realizada por el IFPRI*, Secretaría de Desarrollo Social, México.

PROGRESA (2000b) *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos operativos del programa*, Secretaría de Desarrollo Social, México.

PROGRESA (2002a) *Datos básicos del programa*, Secretaría de Desarrollo Social, México.

PROGRESA (2002b) *PROGRESA crece, mejora y se transforma en Oportunidades*, Publicado en la página web del PROGRESA (www.progresagob.mx).

ProI, Luis (1994) "El nuevo desafío del desarrollo social", en *Banca y sociedad en la era privatizadora*, Asociación de Bancos de la República Argentina, Buenos Aires.

PRONASOL (1993) *Guías de Solidaridad*, SEDESOL, México.

PRONASOL (1994) *El Programa Nacional de Solidaridad. Una visión de la modernización de México*, Fondo de Cultura Económica, México.

PROSOL (1992/93) *Programa Federal de Solidaridad*, Secretaría de Acción Social, Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, Buenos Aires.

Raczynski, Dagmar (1998a) *Enfoque territorial y participativo de la política social. Desafíos y lineamientos de propuesta*, Mimeo.

Raczynski, Dagmar (1998b) "Para combatir la pobreza en Chile: esfuerzos del pasado y desafíos del presente", en Cortázar y Vial (Edit.) *Construyendo Opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, CIEPLAN y Dolmen Ediciones, Santiago de Chile.

Raczynski, Dagmar (1999): "Políticas sociales en los años noventa en Chile. Balance y desafío" en Drake y Jaksic (Comp.) *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, LOM Ediciones, Santiago de Chile.

Raczynski, Dagmar y Blázquez, Marisa (2001) *Políticas sociales, pobreza, desigualdad social. Balance de los años '90*, Mimeo, Santiago de Chile.

Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (2001) *Nuevos y viejos problemas en la lucha contra la pobreza*, Mimeo, Santiago de Chile.

Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (editoras) (2001b) *Descentralización. Nudos críticos*, CIEPLAN, Santiago de Chile.

Raczynski, Dagmar; Serrano, Claudia y otros (1999) *Relaciones público – privadas en la política social de superación de la pobreza: la experiencia chilena*, Mimeo.

Ramírez Saíz (2000) "Pobreza y participación ciudadana. Los planteamientos programáticos del PRONASOL y el PROGRESA", en *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, Universidad de Guadalajara – ITESO – Universidad Iberoamericana, México.

Repetto, Fabián (1993) "La construcción de un nuevo orden (O el final de una época...)", en *Realidad Económica*, N° 120, Buenos Aires, noviembre-diciembre.

Repetto, Fabián (1994) "Política social entre la democracia y el desarrollo", en *Nueva Sociedad*, N° 131, Caracas, mayo-junio.

Repetto, Fabián (1995) "La pobreza y sus impactos en la nueva relación economía-política: una perspectiva latinoamericana", en *Síntesis*, N° 23, Madrid.

Repetto, Fabián (1998) "La pobreza no es eterna: propuestas para enfrentarla" en Isuani y Filmus (comps.) *La Argentina que viene*, UNICEF/FLACSO/Norma, Buenos Aires.

Repetto, Fabián (2000) "Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90", en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156, Buenos Aires, enero-marzo.

Repetto, Fabián; Rodríguez Larreta, Horacio (h); Ansolabehre, Karina; Dufour, Gustavo; Lupica, Carina y Potenza, Fernanda (2000) *Descentralización de políticas sociales*, mimeo, Buenos Aires.

Rodríguez Larreta (h) y Robredo, Gonzalo (1999) *El desafío de la igualdad*, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.

Rodríguez, Jorge y Serrano, Claudia (1998) "Como va el proceso de descentralización del Estado en Chile", en Cortázar y Vial (edit.) *Construyendo Opciones. Propuestas*

económicas y sociales para el cambio de siglo, CIEPLAN y Dolmen Ediciones, Santiago de Chile.

Schkolnik, Mariana (1995) *Políticas sociales y estrategia para mitigación de la pobreza en Chile*, paper presentado al XIX Congreso de LASA, Washington, septiembre.

Scott, John (2000) “Descentralización, focalización y pobreza en México”, en Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia (coord.) *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, México.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (1999) *Reglas de Operación 1999 del Ramo General 26 “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza” – Ramo Administrativo 20 “Desarrollo Social”*, México.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2000) *Cinco años de esfuerzos continuos a favor del bienestar social de los mexicanos: 1995–1999*, México.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2001a) *Informe de labores 1*, México.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2001b) *Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Social*, publicado en el Boletín Oficial el 13 de septiembre de 2001, México.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2001c) *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Superación de la pobreza: una tarea contigo*, México.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2002a) *Contigo es posible*, Publicado en la página web de la SEDESOL (www.sedesol.gob.mx).

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2002b) *Consejo Consultivo Ciudadano*, Publicado en la página web de la SEDESOL (www.sedesol.gob.mx).

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) (1997) *Evolución de la pobreza en el Gran Buenos Aires: octubre de 1997*, Secretaría de Desarrollo Social, Buenos Aires.

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) (1999) *Informe sobre la situación de la pobreza en los últimos nueve años*, Secretaría de Desarrollo Social, Buenos Aires.

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) (2000a) *La evolución reciente del empleo y la pobreza en el Gran Buenos Aires: octubre de 1998 – 1999*, Informes de Situación Social N° 1, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires.

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) (2000b) *Análisis de la evolución reciente de la pobreza en el Gran Buenos Aires: mayo 1999 – mayo de 2000*, Informes de Situación Social N° 5, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires.

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) (2000c) *Encuesta de Desarrollo Social. Agosto 1997, N° 1- Resultados definitivos a nivel nacional*, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires.

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) (2000d) *Análisis del gasto social de la Administración Pública Nacional*, Informes de Políticas y Programas Sociales N° 1, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires.

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) (2001a) *Análisis de la evolución reciente de la pobreza en el Gran Buenos Aires: mayo de 2000 – mayo de 2001*, Informes de Situación Social N° 12, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires.

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) (2001b) *Estimaciones sobre pobreza por ingresos y situación ocupacional entre octubre de 1997 y octubre de 2000*, Informes de Situación Social N° 7, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires.

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) (2001c): *Análisis del gasto de los programas sociales focalizados del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente durante el año 2000*, Informes de Políticas y Programas Sociales N° 2, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires.

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) (2001d): *Estructura y evolución del gasto de los programas nacionales de lucha contra la pobreza: 1997 – 2001*, Informes de Políticas y Programas Sociales N° 3, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires.

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) (2001e) *Programas Sociales Provinciales: descripción y análisis de las principales características*, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires.

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) (2001f) *Capacidad de gestión de las áreas sociales provinciales: aportes para un diagnóstico*, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires.

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) (2002) *Informe de situación social – Febrero 2002*, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires.

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) *Guía de Programas Sociales Nacionales: años 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001*, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires.

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) *Estadísticas sobre pobreza, elaboradas sobre la base de la Encuesta Permanente de hogares: 1989 a 2001*, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires.

Sobrino, Jaime y Garrocho, Carlos (1995) *Pobreza, política social y participación ciudadana*, El Colegio Mexiquense – SEDESOL, México.

Solidaridad (2001a) *Plan Integral Contra la Exclusión Social. Solidaridad*, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, marzo.

Solís Soberón, Fernando y Villagómez, Alejandro (1999) *La seguridad social en México*, CIDE – Fondo de Cultura Económico, México.

Subsecretaría de Políticas Sociales, (1998) *Plan Social Nacional. Documento de Diagnóstico*, Secretaría de Desarrollo Social, Buenos Aires, mimeo.

SUR (1994) "Pobreza en Chile. Identificación de situaciones de pobreza por comuna", en *Temas Sociales*, N° 1, SUR, Santiago de Chile.

Székely, Miguel (2002) "Desigualdad", en *Revista Nexos* N° 289. México.

Trejo, Guillermo y Jones, Claudio (coord.) (1993) *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*, Cal y Arena, México.

Unidad de Modernización del Estado (2001a) *Institucionalidad pública para las políticas sociales selectivas*, propuesta preliminar nov. 2001, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago de Chile.

Unidad de Modernización del Estado (2001b) *Institucionalidad pública para la infancia y la adolescencia*, propuesta preliminar oct. 2001, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago de Chile.

Valencia Lomelí, Enrique (coord.) (1997) *A dos años. La política social de Ernesto Zedillo*, Red Observatorio Social, México.

Vélez, Félix (1994) *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, ITAM – Fondo de Cultura Económico, México.

Vergara, Pilar (1993) *Ruptura y continuidad en la política social del gobierno democrático*, Serie Estudios Sociales, FLACSO Chile, Santiago.

Vergara, Rodolfo (2001) *Instituciones y políticas de gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza*, UAM-X, mimeo, México.

Weyland, Kurt (1999) "La política económica en la nueva democracia chilena" en Drake y Jaksic (comp.) *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, LOM Ediciones, Santiago de Chile.

Wurgaft, José (1993) *Fondos de Inversión Social. América Latina*, PREALC, Santiago de Chile.