

Trayectorias institucionales y políticas frente a la pobreza: los casos de Argentina, Chile y México*

Fabián Repetto y Fernanda Potenza Dal Masetto

Introducción

A lo largo de las últimas dos décadas, la enorme mayoría de los países de América Latina avanzaron en reformas económicas estructurales y también en crecientes niveles de democratización política. El modo en que se dieron esos procesos (secuencia, intensidad, etc.) en cada caso impactó fuertemente en la conformación de ciertos tipos de vínculos entre política y economía, afectando por ende los diseños y la implementación de las políticas públicas fundamentales, así como la priorización de las mismas. Entre los países de la región latinoamericana que atravesaron estos procesos, sobresalen las experiencias de Argentina, Chile y México.

En los tres casos, aunque con sus particulares ritmos y características, se experimentaron aperturas, transiciones y consolidaciones democráticas: la experiencia inicial fue la de Argentina, donde en 1983 la elección ciudadana dio por finalizada la más traumática de las experiencias militares en el país; en Chile, el gobierno de la Concertación elegido en 1990 puso fin a la dictadura pinochetista; y en México se observa desde fines de los noventa una marcada tendencia a la democratización al ir perdiendo el PRI su carácter de partido hegemónico, ganando en el año 2000 las elecciones presidenciales un partido históricamente opositor. En cuanto a los tiempos de las transformaciones económicas sustantivas, Chile fue pionero en tanto las políticas neoliberales de ajuste comenzaron a implementarse en este país tempranamente a mediados de los años setenta, durante el gobierno militar de Pinochet; en México se comenzaron a acelerar a fines de los ochenta, a partir del gobierno encabezado por Salinas; y en Argentina, el rápido avance hacia reformas estructurales se inició en los noventa, durante el gobierno de Menem.

En los últimos quince años y en tanto se iban conformando los rasgos sustantivos de las nuevas matrices sociopolíticas en la región, cobraron fuerza las estrategias públicas destinadas a hacer frente al creciente problema de la pobreza (temática priorizada por las coaliciones dominantes, en detrimento de otras cuestiones como por ejemplo la desigualdad). Los tres países indicados no fueron la excepción y, en ese sentido, fueron avanzando tanto en la creación de nuevos programas orientados a reducirla como así también en la constitución de instancias destinadas a articular las intervenciones (en particular las focalizadas) en materia social, aspectos que se constituyeron en componentes de muchas decisiones y acciones públicas en la etapa reciente. ¿Qué tipo de trayectorias ha seguido cada uno de los países estudiados en su lucha contra la pobreza? ¿De qué dependen los rasgos predominantes de dichas trayectorias? Abordar estos interrogantes será el propósito de este trabajo.

Sostenibilidad en el tiempo e integralidad de las acciones constituyen los dos parámetros con los cuales ponderar el tipo de trayectoria nacional de lucha focalizada frente a la pobreza¹. El primer aspecto es fundamental en tanto la pobreza emerge en América Latina como una temática cuyas causas sólo podrían resolverse en el largo plazo; el segundo reconoce que la problemática de la pobreza en la región es multidimensional y requiere por lo tanto de intervenciones variadas por parte de las instituciones públicas (así como de instancias no gubernamentales y privadas).

En el caso de la sostenibilidad, se asume que si el conjunto de la institucionalidad estatal se hace responsable del compromiso de enfrentar la problemática de la pobreza, hay más probabilidades de lograr un mejor desempeño inter-temporal a partir de la continuidad y la generación de consensos en el

(*) Los autores agradecen los certeros comentarios de Viviane Brachet Márquez a una versión anterior de este documento. La utilización de sus sugerencias y aportes queda bajo exclusiva responsabilidad de los autores en esta versión concluida en noviembre de 2004. Las opiniones vertidas en este trabajo no comprometen a las instituciones donde desarrollan o han desarrollado sus tareas profesionales.

mediano y largo plazo; por el contrario, si las políticas orientadas a dar una respuesta a la problemática de la pobreza sólo son asumidas por el gobierno de turno (o incluso por sólo un sector del mismo equipo gobernante), el potencial uso clientelar de las acciones se suma a la tentación de cada nueva administración por dejar de lado todo lo realizado por la anterior. En cuanto a la integralidad, se entiende que la mayor coordinación de las áreas de gestión pública con recursos (directos o indirectos) para enfrentar la pobreza facilita atacar las múltiples causas de dicha problemática; en sentido opuesto, la desarticulación de los esfuerzos de aquellos sectores de la administración pública remitirá a estrategias de “compartimentos estancos”, con muy poco impacto en la resolución global de la pobreza. Indicado esto, cabe remarcar que sostenibilidad e integralidad son condición necesaria para mejorar el desempeño de la lucha contra la pobreza, pero no condición suficiente. El papel del entorno macroeconómico (externamente condicionado), y su impacto en el mercado de trabajo y la distribución de oportunidades e ingresos, es el otro elemento fundamental.

La hipótesis del trabajo sugiere lo siguiente: los niveles de sostenibilidad e integralidad que en materia de acciones frente a la pobreza conducen tanto a una “*política de gobierno desarticulada*” (baja sostenibilidad y baja integralidad) como a una “*política de Estado articulada*” (alta sostenibilidad y alta integralidad), están asociados a las características del conjunto de la arquitectura institucional que enmarca directa e indirectamente las políticas sociales, así como al modo en que los actores involucrados movilizan sus recursos dentro de dicha institucionalidad.

Las trayectorias de los programas y las políticas que se destinaron a combatir la pobreza en Argentina, Chile y México han sido muy diferentes en cada caso, moviéndose con un efecto pendular que se caracterizó por esos dos puntos extremos. Argentina constituye un caso de “*política de gobierno desarticulada*”, Chile representa un país donde primó una “*política de Estado articulada*”, y México se presenta como un ejemplo del complejo tránsito de la primera hacia la segunda situación. La aproximación a la hipótesis de trabajo en los casos abordados se hará a partir de observar lo acontecido en dos aspectos centrales: a) las experiencias de conformación de una instancia central con potencial capacidad (autoridad formal, pero también apoyo político, recursos económicos y técnicos) para coordinar la política social focalizada; y b) los principales hitos de la oferta programática dirigida a dar respuesta a la problemática de la pobreza y la vulnerabilidad.

Lo que se busca explorar, de esta forma, es si los grados de sostenibilidad e integralidad de la gestión social de combate a la pobreza, están o no asociados a las características de las reglas y mecanismos creados para fomentar la coordinación (en términos de lo que ha dado en llamarse “autoridad social”), así como a las tendencias de cambios respecto a la oferta programática focalizada (en cuanto a orientar la misma hacia la jerarquización de un programa de gran envergadura y con fuerte apoyo político, técnico y presupuestario). Y en caso que estos niveles de entramado institucional no aportasen realmente a la tarea de hacer sostenibles e integrales las intervenciones, será necesario entonces fijar la atención en un nivel de reglas más generales, ligado al modo en que la institucionalidad política afecta la dinámica de los campos específicos de las políticas públicas.

En esta dirección, Acuña y Tommasi (1999) desarrollan un análisis de la arquitectura institucional dando cuenta de tres niveles de reglas (R3, R2 y R1), en el cual el mayor condiciona al del medio y éste al inferior. Dicha terminología podría aplicarse a los dos ámbitos institucionales a observar de modo directo (las instancias destinadas a fomentar coordinación serían un ejemplo de R2, y el funcionamiento de los programas sería R1), así como permite detectar ámbitos de R3 que pueden llegar a ser muy significativos (el peso formal e informal del presidencialismo, el grado de coherencia de la gestión gubernamental en su conjunto, la influencia de las áreas que asignan los recursos presupuestarios, la importancia del tipo de coaliciones que se conforman, el rol del parlamento, etc.).

Para interpretar las trayectorias nacionales en materia de combate a la pobreza, es menester reconocer que el margen de maniobra para elegir opciones está fuertemente asociado a los procesos políticos domésticos (obviamente condicionados por el contexto internacional y la dinámica

macroeconómica). Resaltar el papel de la política es entenderla como un proceso de inclusión/exclusión sobre el cual se constituye la agenda pública (representando ciertos intereses e ideologías sobre otros), y se deciden, implementan y evalúan las políticas públicas. Esta jerarquización de la política se asocia al modo en que la disputa entre actores se lleva adelante en el marco de cierta distribución de poder y reglas de juego, así como del modo en que el sistema de instituciones políticas organiza el poder en una sociedad y el correspondiente entramado de actores involucrados, sus capacidades y comportamientos.

Por otra parte, el proceso político es resultado de la articulación de los diversos comportamientos desplegados por el conjunto de actores individuales y colectivos intervinientes. Para comprender/explicar por qué pasó lo que pasó, por ejemplo en el combate a la pobreza, es necesario comprender/explicar por qué los involucrados hicieron lo que hicieron. Y esta intencionalidad (que se encuentra en las raíces u orígenes de un proceso y no en su culminación o resultado, el que puede no coincidir con ninguno de los objetivos perseguidos por los actores) sólo es explicable a partir de la comprensión de la forma en que las instituciones o incentivos influyen sobre el actor. Una misma estructura de incentivos o estructura institucional, puede resultar en comportamientos diversos en función de otros incentivos (instituciones o juegos) en los que los actores pueden estar simultáneamente envueltos con sus intereses, recursos e ideología².

En una línea teórica similar, Tommasi y Spiller (2000) resaltan la necesidad de comprender la estructura de *governance* de un país para entender prácticas concretas en ámbitos específicos de la gestión pública, por ejemplo la lucha contra la pobreza. La interpretan como los mecanismos básicos de toma de decisiones (asignación de autoridad) mediante el cual se estructuran los intercambios a futuro, lo cual resulta muy importante en tanto en la interacción política resulta imposible establecer “contratos completos”. Esto genera altas dosis de incertidumbre en materia de institucionalidad política, lo cual suele manifestarse en términos de discrecionalidad y de inestabilidad, dos elementos de raigambre institucional que sin duda afectan la posibilidad de generar prácticas sostenibles e integrales.

Luego de esta introducción, que combina la temática a explorar y su abordaje conceptual, se observan por separado los tres casos nacionales abordados, revisando en cada uno lo sucedido en el plano de la institucionalidad social y en la oferta programática focalizada. Finalmente, se plantean las conclusiones generales, tratando de interpretar con mayores elementos el peso de la institucionalidad en la gestión de las políticas contra la pobreza.

Argentina: “política de gobierno desarticulada”

La institucionalidad social en su laberinto

En Argentina, el debate acerca de la institucionalidad en lo social estuvo presente de manera explícita a lo largo de la última década y media, etapa en la cual fueron múltiples y variadas las experiencias en relación con la creación de un organismo o mecanismo orientado a coordinar los esfuerzos en materia de política social, principalmente en relación con las intervenciones focalizadas. Pueden identificarse cuatro modalidades mediante las cuales se expresaron los intentos de conformar lo que podría denominarse una “autoridad social”: a) planes sociales; b) consolidación de la oferta programática focalizada; c) organismos con oferta programática focalizada propia; y d) instancias formalmente rectoras de la política social en su conjunto³. Cabe adelantar que en todos los casos el cumplimiento de sus objetivos declarados ha sido muy bajo.

El primer antecedente en esta materia lo constituyeron los denominados *planes sociales*, anunciados en 1993 y 1995, en cuyo marco se propuso la creación de gabinetes sociales con el propósito de coordinar las acciones por entonces vigentes en esa materia (Presidencia de la Nación, 1995). Ninguno de estos planes sociales supusieron transformaciones significativas en las acciones frente a la pobreza ni en la institucionalidad social, tratándose más bien de reagrupamientos nominales de acciones ya en marcha. En ninguno de los dos casos dichos gabinetes llegaron a conformarse, y los planes se diluyeron de forma rápida, superadas por otras temáticas las etapas de anuncios y promesas.

Si bien no fue constituida formalmente como un ámbito de coordinación específicamente abocado a temas sociales, la *Jefatura de Gabinete*⁴ impulsó dos de los intentos más claros -aunque infructuosos- por articular y racionalizar la oferta en materia social. En 1996, este órgano propuso reducir los 49 programas sociales focalizados por entonces vigentes a 14, bajo su coordinación. La propuesta, que inicialmente contó con el respaldo del presidente Menem, encontró resistencia en las autoridades de la Secretaría de Desarrollo Social, por entonces enfrentadas al jefe de Gabinete. Este proyecto fue finalmente olvidado y no se produjeron modificaciones. Cuatro años más tarde, a pedido del presidente De la Rúa, la Jefatura de Gabinete se abocó a la elaboración de una nueva propuesta, según la cual los 69 programas sociales focalizados existentes por entonces se concentrarían en 18. Este proyecto no fue consensuado con los responsables de las demás áreas sociales, sino que fue presentado como un producto exclusivo de la mencionada repartición, que por entonces estaba políticamente debilitada. Fue por ello que, tras el alejamiento de su cargo de quien había elaborado esta recomendación, no hubo otros actores que la hicieran propia y, finalmente, también cayó en el olvido.

Un paso significativo en el intento de coordinación en materia social lo constituyó la creación de la *Secretaría de Desarrollo Social (SDS)* en febrero de 1994. A pesar de que este organismo no llegó a consolidarse como una instancia de coordinación de las políticas frente a la pobreza (tal lo que anunciaba su normativa de origen), avanzó rápidamente hacia la prestación directa de programas. Y aun cuando desde su ámbito se impulsaron acciones tendientes a mejorar la capacidad de gestión en las áreas sociales, así como también se diseñaron programas relativamente novedosos (que en general sólo fueron experiencias aisladas, con magro presupuesto), en líneas generales, su trayectoria estuvo signada por la utilización clientelar y la alta rotación de funcionarios. Estas características respecto de su dinámica de funcionamiento continuaron vigentes luego de su transformación en Ministerio, a fines de 1999.

Una corta y fallida experiencia en materia de constitución de organismos con oferta focalizada propia fue la del *Ministerio de Seguridad Social*. Creado a finales de octubre del año 2001, su declarado propósito era transformar el modelo de política social focalizada, convirtiéndolo en una estrategia abarcadora de toda la población que se encontraba excluida de los alcances de la política de la seguridad social contributiva. A tal fin, se requería una reasignación de funciones y de recursos en detrimento de los ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social. A cargo de este nuevo organismo fue nombrada una funcionaria de plena confianza del presidente De la Rúa, pero la oposición de los ministros de las carteras que serían afectadas por la necesaria reestructuración, sumada a la falta de apoyo claro por parte de quien la había nombrado, condujo a la renuncia de la funcionaria al cargo. Rápidamente, en medio de la descomposición general del gobierno de la Alianza, el organismo perdió su rumbo, disolviéndose incluso antes de que llegase a ponerse en funcionamiento.

En relación con la creación de instancias formalmente rectoras de la política social en su conjunto, cabe mencionar, en primer lugar, la experiencia del *Gabinete Social*. Éste se conformó al interior de la mencionada Jefatura de Gabinete, en febrero de 1997, con el propósito de funcionar como una instancia abocada específicamente a la articulación intersectorial en materia social. El organismo, vigente hasta principios del año 2002, estaba presidido por el Jefe de Gabinete e integrado por funcionarios de otras siete áreas⁵. A lo largo de sus cuatro años de funcionamiento, el Gabinete Social estuvo lejos de cumplir con el citado propósito de coordinación, funcionando más bien como un mero ámbito para la circulación de información entre los responsables de las áreas sociales. Esto implicó que desde su seno no se pudiese promover la elaboración de un plan social integral ni generar ámbitos de discusión conceptual acerca de los cursos de acción a seguir. Así fue como tampoco se logró avanzar en la articulación de la oferta de programas nacionales con la de las provincias y municipios, ni incluso estuvo en condiciones políticas y técnicas de poner freno al continuo crecimiento en el número de programas sociales focalizados en manos del nivel central.

En febrero del año 2002, el Gabinete Social fue reemplazado por el *Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS)*. Desde su creación, este nuevo organismo dependió

directamente de la Presidencia de la Nación. Durante el gobierno de Duhalde, estuvo conformado por cinco ministerios⁶ y funcionó bajo la presidencia *ad honorem* de la Primera Dama, importante protagonista del juego político con una larga tradición de responsabilidades en materia social. El CNCPS agrupó bajo su ámbito a distintos organismos que estaban anteriormente dispersos⁷. Para su funcionamiento operativo, contó desde sus orígenes con una Secretaría Ejecutiva. A diferencia de anteriores experiencias -tales como la de los gabinetes sociales-, el CNCPS pudo aunar durante este primer período capacidad política (en particular por el peso específico de quien lo dirigía) con capacidad técnica (equipos con *expertise* en la materia y cierto manejo del juego político). Por entonces, y en el contexto de la crisis social que afectaba a gran parte de la población del país, el organismo operó como mecanismo de control de lo que era realizado por las áreas sociales, a la vez que participó en las discusiones acerca de reasignación del gasto o rediseño de programas.

Durante el gobierno de Kirchner, una nueva cartera fue incorporada a esta instancia de coordinación⁸, la cual es actualmente presidida por la ministra de Desarrollo Social. En este nuevo contexto, ya encauzadas las urgencias derivadas de la apremiante situación social, se procuró avanzar en la concertación intersectorial de líneas de acción estratégicas y de largo plazo. No obstante, cambios en la conducción de este organismo con mandato de coordinación motivaron la discontinuidad de estos esfuerzos, aun en el marco de su permanencia formal.

Muchos programas, escasa relevancia

En cuanto a la oferta programática en materia de lucha contra la pobreza, en el caso argentino se observa una alta volatilidad de las propuestas, junto con una multiplicación de las intervenciones públicas orientadas a intentar resolver esta problemática. Los programas focalizados han operado, por lo general, a pequeña escala, de forma muy errática y sin perspectiva de integralidad (Repetto, 2000). A pesar de algunos esfuerzos recientes orientados tanto a ampliar la cobertura de la ayuda social como a cambiar la perspectiva desde la cual ésta es abordada, los resultados son aún insatisfactorios al respecto.

Desde mediados de los noventa no solamente se multiplicaron los programas orientados a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad desde la Secretaría de Desarrollo Social, sino también desde otras áreas que hasta ese momento habían desarrollado políticas universales. Como resultado de este incremento y de los déficit en materia de estrategias efectivas de coordinación, la oferta de programas sociales focalizados aumentó de manera poco conexas, disparándose hacia fines de la década⁹. Tal cantidad de programas poco vinculados entre sí ha implicado que sean múltiples los organismos del nivel central del Estado con responsabilidad en la materia, colocando como problema sustantivo la dificultad de coordinar los esfuerzos y recursos de cada agencia involucrada (Repetto, 2002).

En ese escenario de declarada preocupación por la desarticulación de la oferta programática contra la pobreza, durante el gobierno de la Alianza se trató de avanzar a través de la coordinación de los diferentes programas que se dirigían a la misma población objetivo o que brindaban prestaciones similares. Así, por ejemplo, en el año 2000, por iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (MDSyMA), se intentó articular las intervenciones alimentarias y nutricionales de los diferentes organismos del Estado nacional (por entonces, al menos seis programas dependientes de tres organismos diferentes¹⁰) con los programas alimentarios diseñados e implementados por las provincias, en la mayoría de los casos financiados con los fondos coparticipados de POSOCO (Políticas Sociales Comunitarias) y PROSONU (Programa Social Nutricional), en lo que se denominaría un “Sistema Alimentario Federal” (SAF). La resistencia tanto de algunos organismos nacionales como de las provincias determinó que este proyecto no fuera viable, quedando la articulación limitada a sólo dos programas del propio Ministerio. Esta experiencia, y otras similares desarrolladas desde el Ministerio de Salud en relación con los programas materno-infantiles y de prevención del SIDA y enfermedades

de transmisión sexual, constituyeron intentos aislados en términos de articulación, y sus resultados fueron insuficientes desde la perspectiva de lograr una política integral contra la pobreza.

Además de los problemas hasta aquí mencionados, las principales características de la oferta de programas sociales focalizados en Argentina están dadas por una serie de falencias: a) la llegada de nuevos funcionarios implica, generalmente, una refundación de las principales líneas de intervención con el objetivo personalista de parte de éstos por tener “un programa propio”¹¹; b) los intentos por empezar todo de nuevo exacerban los conflictos por la asignación de recursos, tanto entre ministerios como al interior de los mismos; y c) la falta de ideas claras incentiva a las autoridades a adoptar intervenciones “recetadas” por expertos y organismos internacionales, que en todo caso han funcionado bien en otros contextos.

Si hubo en los años recientes un caso paradigmático que expresa el conjunto de estos rasgos es el *Programa Solidaridad*, diseñado e instrumentado entre los años 2000 y 2001 por el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente¹². En el marco de un fuerte debilitamiento político y con escaso apoyo técnico y presupuestario, la responsable del organismo adoptó la idea de “copiar” el PROGRESA de México. Así, el intento de transformar dicha intervención en “el programa propio de la ministra de Desarrollo Social”, cuando lo que se requería era el apoyo de otros organismos nacionales y provinciales, atentó contra sus posibilidades de sostenibilidad en el tiempo e integralidad en el conjunto de las intervenciones sociales. La situación se hizo más insostenible al no contar con el respaldo de los funcionarios más importantes que le seguían en la autoridad ministerial, quienes luchaban por mantener sus partidas presupuestarias aun sin contar con fuerza para plasmar una visión distinta de qué debía hacer la organización. La renuncia de la funcionaria, que jugaba su suerte política al éxito de Solidaridad, generó inestabilidad político institucional que se tradujo en una alta rotación de funcionarios ministeriales, lo que afectó la continuidad del programa. De esta manera se vieron perjudicadas, una vez más, las expectativas de la población beneficiaria, la cual vio interrumpida, sin previo aviso y por razones de dinámica política coyuntural, las prestaciones que le habían comenzado tenuemente a llegar en los primeros pasos de esta intervención focalizada¹³ (Repetto, 2001).

Tras la grave crisis que llevó al gobierno transitorio de Duhalde, se plasmó el esfuerzo presupuestario más relevante acontecido en la política social focalizada argentina durante su errática trayectoria en la última década. A principios del año 2002 se diseñó y puso en marcha el *Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, cuyo alcance en términos de cobertura no tiene precedentes, el cual sigue vigente hasta nuestros días. En su primer año de funcionamiento, y con el fuerte apoyo político del presidente y del responsable del área económica, se ejecutó a través de este programa poco más de un tercio del gasto social focalizado, financiado en su mayor parte por fondos provenientes del Tesoro Nacional (retenciones a las exportaciones). Por su parte, en el año 2003, el programa -que recibió también recursos provenientes de los organismos internacionales de crédito- concentró la mitad de los recursos que el gobierno nacional destinó a programas orientados a población en situación de pobreza y vulnerabilidad social¹⁴. La magnitud del presupuesto asignado a este programa permitió expandir rápidamente su cobertura a más de 2 millones de beneficiarios. Actualmente, 1,6 millones de personas reciben prestaciones del programa¹⁵.

Mediante este programa se brinda un subsidio monetario de \$150 mensuales¹⁶ en forma directa, a través del sistema bancario, a los/as jefes/as de hogar que tengan hijos menores de 18 años o hijos discapacitados de cualquier edad¹⁷. Para acceder al beneficio, los potenciales beneficiarios debieron inscribirse en un registro abierto a tal fin¹⁸. A cambio, y en la lógica de programas con contraprestación, los beneficiarios han debido cumplir con alguna de las siguientes condiciones: a) asegurar la concurrencia escolar y el control de la salud de sus hijos; b) integrarse a actividades de capacitación laboral o a la educación formal; y c) incorporarse a proyectos productivos o servicios comunitarios. Este aspecto ha sido uno de los más criticados en la etapa inicial del programa, debido

tanto a la muy baja vinculación con la dimensión productiva como a la incapacidad de los municipios y organismos no gubernamentales de asegurar ámbitos para el desarrollo de actividades comunitarias.

Para la implementación del programa se han creado diversas instancias en las cuales se involucró a organizaciones de la sociedad civil. A nivel nacional se conformó un Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC), en el cual participan, junto con funcionarios del gobierno, representantes del sector empresarial, sindical, de las iglesias y de las ONGs. A nivel provincial y local se impulsó la creación de consejos consultivos provinciales y municipales, también conformados por representantes del sector gubernamental y no gubernamental. De acuerdo a datos oficiales disponibles, hasta el año 2003 se habían constituido 22 consejos consultivos provinciales (sobre un total de 24 provincias), y consejos consultivos municipales en el 90% de los municipios del país. Su desempeño ha sido muy variado, en particular por las características político-institucionales de cada lugar en que se conformaron.

En el contexto de la crisis social imperante entre fines de 2001 y mediados de 2002, la implementación de este programa ha servido principalmente para frenar la caída de una mayor cantidad de población bajo la línea de pobreza, pero no ha permitido aún sacar a las familias de esa condición. Su impacto sobre la disminución de la indigencia, por su parte, ha sido un poco mayor. De acuerdo a datos de INDEC, en octubre de 2002, el nivel de pobreza en los centros urbanos ascendía al 57,5% de la población y, dentro de ese porcentaje, la indigencia (incapacidad de acceder siquiera a la alimentación básica) afectaba al 27,5%. Según las estimaciones del mencionado organismo, sin el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el primer indicador habría trepado al 58,1%, y el segundo, al 30,5%¹⁹. Más allá de su relativo impacto estructural, lo cierto es que el programa ha sido un importante paliativo para controlar las situaciones de conflicto social, en momentos de la mayor crisis socioeconómica de Argentina en las últimas décadas.

Tras el cambio de gobierno, en mayo de 2003, se reabrieron algunas discusiones en torno a las características del programa²⁰. Con el propósito de avanzar de manera conjunta en las redefiniciones, se conformó una Comisión Mixta Interministerial entre las carteras de Desarrollo Social y de Trabajo, en el marco de la cual se acordó dar impulso a aquellas acciones que permitieran ir reorientando el programa hacia intervenciones de carácter “productivo” y más directamente vinculadas con la creación de empleo. No obstante, hasta la fecha, no se han introducido modificaciones sustantivas en la dirección de articular este programa de manera más eficiente con el resto de la oferta en materia social²¹.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social, por su parte, se ha procurado avanzar en la articulación de las acciones que se encuentran bajo su órbita a través de la constitución de una “Red Federal de Políticas Sociales”, concentrando bajo tres líneas de políticas los 56 programas vigentes en esa repartición al momento del cambio de gobierno²². Asimismo, se ha buscado coordinar los programas sociales sobre la base del territorio, para lo cual fueron designados coordinadores regionales. En cuanto al contenido de los programas impulsados, se ha procurado avanzar en aquellas iniciativas que ligan el desarrollo productivo y comunitario de los territorios, y en las acciones que hacen eje en las familias de mayor vulnerabilidad. No obstante, al analizar el porcentaje de los recursos que dentro de esta cartera se destinan a las diferentes líneas de intervención, se pone de manifiesto que muchas de las líneas de acción enmarcadas en los planes nacionales anteriormente mencionados son aún incipientes y/o tienen una escala acotada²³.

Una primera síntesis del caso argentino

La trayectoria de este país, tanto en materia de constitución de un órgano con capacidad para coordinar la política social focalizada como respecto a la evolución de su oferta programática en esta área, pone de manifiesto una alta volatilidad y una baja capacidad de aprendizaje institucional. Las variadas experiencias de constitución de una “autoridad social” y la constante “refundación” de programas constituyen indicios

de la imposibilidad de establecer acuerdos que excedan a un gobierno en particular -e incluso, a una gestión particular dentro del gobierno- y de avanzar de manera efectiva en la coordinación de las intervenciones sociales. Las características institucionales y políticas de la experiencia de Argentina durante los últimos quince años en relación con estos temas se perfilan, entonces, como un ejemplo de “*política de gobierno desarticulada*”. En este marco, la decisión del presidente Kirchner de seguir implementando el principal programa del gobierno anterior parece no vincularse tanto con una opción explícita en la dirección de “construir sobre lo hecho”, sino con los efectos negativos que hubiera ocasionado discontinuar una ayuda social que demostró ser efectiva en términos de controlar situaciones de conflicto social.

Chile: “política de Estado articulada”

Institucionalidad social y coherencia gubernamental

En el caso de Chile, el debate acerca de la institucionalidad social estuvo muy presente a lo largo de la última década. En este caso, fueron dos las experiencias más relevantes orientadas a crear una “autoridad social”, es decir, una instancia a nivel central con la función y la capacidad suficiente como para coordinar los programas sociales, principalmente aquellos orientados a los grupos prioritarios. En un caso, se avanzó en la modalidad de un organismo con oferta programática propia, mientras que en otro se trató más bien de una instancia formalmente rectora de la política social en su conjunto. Lo distintivo de la experiencia de este país estuvo dado por el hecho de que si bien los ámbitos creados *ad hoc* a los fines de coordinar las acciones en materia social no funcionaron de manera totalmente satisfactoria, sí se puede observar coherencia en la estrategia general de los sucesivos gobiernos encabezados por la Concertación (con apoyo parlamentario incluido), lo cual permitió avanzar en términos de una política de lucha contra la pobreza, sostenible e integral. Por su parte, también merece destacarse el apoyo prestado en esa dirección por el área de Hacienda (particularmente el sector encargado del manejo presupuestario), lo cual resalta la importancia de que los actores responsables del manejo macroeconómico tengan también una “agenda social”.

El primero de los intentos de constitución de una autoridad social se materializó con la creación del *Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN)* en 1990, al iniciarse la gestión de Aylwin. Desde su puesta en marcha, este organismo intentó jugar un rol importante en la elaboración e implementación de las políticas sociales, ayudando a poner en discusión, tanto al interior del gobierno como en la opinión pública, el tema de la pobreza. Generó información de suma utilidad para el diseño de las políticas focalizadas, a partir de la implementación de las fichas CAS y CASEN, e intervino en la evaluación de proyectos de inversión en el sector público. A pesar de estos aportes, no logró cumplir su declarado rol de coordinación ni pudo colocarse por encima de sus pares sectoriales, en especial por falta de poder político. Fue por esto que, en la práctica, MIDEPLAN quedó limitado a un rol de ejecución de los programas dependientes de los organismos que estaban bajo su órbita²⁴ (Molina, 2001). El paulatino debilitamiento de MIDEPLAN como instancia coordinadora de la política social se aceleró en 1998, cuando el entonces presidente Frei anunció la disolución de este organismo. A pesar de que esto finalmente no fue concretado, el Ministerio continuó funcionando hasta el final de la década con menos poder y respaldo político que antes.

La segunda experiencia en relación con la conformación de un organismo que funcionara como autoridad social se materializó en abril de 1994 con la creación del *Comité Interministerial Social (CIS)*, ya en el marco del segundo gobierno de la Concertación. Al interior de la estructura del gobierno nacional, dicha instancia se encontraba en un inicio por encima de los ministerios sectoriales, siendo presidido por el propio presidente Frei. Formaban parte de este Comité diez ministerios y un servicio, y otros cuatro organismos participaban en carácter de invitados permanentes²⁵. La Secretaría Técnica estaba a cargo del responsable de MIDEPLAN, y el propio CIS contaba también con una Secretaría Ejecutiva conformada por equipos expertos. Entre los acontecimientos destacados en que se involucró el CIS se destacan la

elaboración de insumos para el diseño y evaluación del Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP), y el desarrollo del Programa Especial de Comunas (PEC). No obstante, y a pesar del amplio respaldo político con que contó en esta primera etapa, no logró constituirse en una instancia de coordinación efectiva de los programas sociales que operaban en distintos organismos del nivel central. En 1996, debilitado en su función y con menos respaldo político, el CIS fue reemplazado por un Comité de Ministros Sociales (CMS), presidido por el responsable de MIDEPLAN. A diferencia de su antecesor, esta nueva instancia estaba conformada por funcionarios de menor jerarquía, lo cual derivó en un deslucido papel en tanto ámbito potencialmente habilitado para fomentar la articulación de políticas y programas, acotándose su rol a la mera constitución de un foro de intercambio de información. A pesar de su irrelevante funcionamiento, sin poder político ni capacidad técnica, el CMS siguió funcionando con bajo perfil hasta finales de la década.

Pese al derrotero indicado, el qué hacer en materia de institucionalidad social siguió conservando algún lugar, aunque devaluado, dentro de la agenda gubernamental. En este marco, con el cambio hacia el nuevo gobierno, ahora encabezado por Lagos, en el año 2001 se reinició la discusión a partir de sendas propuestas de la Unidad de Modernización del Estado y del propio MIDEPLAN (UME, 2001; MIDEPLAN, 2001). No obstante, el debate se vio interrumpido una vez más por razones políticas menores y por la debilidad política de los actores que promovían la discusión, para luego caer en el orden de prioridad de las reformas pendientes. De esta manera, se puso de manifiesto la pérdida de interés por parte del presidente sobre este tema, al mismo tiempo que se alejaban de sus cargos aquellos funcionarios que habían impulsado las propuestas de reformas.

Durante la década pasada, la estrategia de los gobiernos chilenos para enfrentar la pobreza no se limitó a ensayar transformaciones en la institucionalidad social ni a la focalización en los sectores más carenciados. Por el contrario, se definieron acciones gubernamentales más globales que incorporaron avances en materia tributaria, laboral, educativa, sanitaria y previsional (manteniendo algunas de las líneas directrices en dichos campos que habían sido heredadas del período militar), muchas de las cuales, en su sinergia, habrían de contribuir a dar respuestas positivas a la crítica situación social. Fue por ello que, a pesar de que las experiencias en materia de construcción de una autoridad social no fueron del todo satisfactorias, el hecho de estar enmarcadas en una estrategia más amplia y consensuada para enfrentar la pobreza (con otros actores, con las autoridades económicas y con sectores importantes de la oposición) posibilitó que este país avanzara de manera relativamente coherente hacia una política sustentable e integral en esta materia. Contribuyó a ello el trabajo complementario que en los últimos años han venido realizado la Dirección de Presupuesto y MIDEPLAN, aportando coherencia conceptual y técnica al diálogo con el Poder Legislativo en torno a la lucha contra la pobreza.

Numerosos programas, impactos visibles

En relación con la oferta programática orientada a la población pobre y/o en situación de mayor vulnerabilidad, a partir de los años noventa se observa en el caso chileno un aumento significativo en la cantidad de intervenciones, destacándose la existencia de ciertos programas que han logrado sostenerse en el tiempo. Esa expansión programática (y su consiguiente dispersión organizacional) aumentó de manera significativa a lo largo de dicha década, agudizando las dificultades de coordinación intra e intersectoriales²⁶.

Una de las iniciativas más reconocidas en esta dirección, y sostenida por sucesivos gobiernos, ha sido el caso del *Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)*, creado en 1990 bajo la órbita del MIDEPLAN. A través del financiamiento de proyectos se buscaba promocionar innovación en la gestión social y, especialmente, promover la participación de los beneficiarios²⁷. En su relación con otros organismos, fue un acierto del FOSIS plantear su rol como complementario, evitando avanzar sobre terrenos ajenos, lo cual contribuyó a su legitimidad en el tiempo. Otros programas destinados a

grupos vulnerables, tanto los creados en la etapa militar como en los años noventa, también se mantuvieron a lo largo del tiempo, mejorando paulatinamente su diseño y ejecución.

La gran y dispersa cantidad de programas orientados a los grupos prioritarios motivó la creación, en 1994, del mencionado *Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP)*. Bajo su órbita se ubicaron 21 de los programas existentes por entonces, estructurados en función de tres áreas de trabajo. Como parte de las acciones del PNSP se elaboró un Mapa Territorial de la Pobreza, sobre cuya base se seleccionaron comunas consideradas prioritarias en función de sus indicadores sociales, implementándose en ellas el Programa Especial de Comunas (PEC), orientado a coordinar intra e intersectorialmente las acciones en materia de superación de la pobreza. La dimensión territorial de las políticas para grupos vulnerables comenzó así a ganar más terreno en las propuestas de los actores chilenos de la política social. Los resultados de esta intervención fueron disímiles: influyó tanto la heterogénea dotación de equipos técnicos e instrumentos por parte de los municipios como el hecho de que el diseño de algunos de los programas preexistentes fuera demasiado centralizado y sectorial. No obstante, en algunas de las comunidades donde funcionó, el PNSP abonó el terreno para articular luego iniciativas entre los actores locales (Raczynski ...[et al], 1999). En parte limitado por el “bajo perfil” que el gobierno de Frei terminó dándole al combate a la pobreza, el PNSP fue perdiendo poco a poco su visibilidad y su peso, a pesar de que no se le dio nunca por finalizado de manera explícita.

A principios de la presente década, y ya con Lagos al frente del gobierno, instancias oficiales diagnosticaron que, si bien la oferta pública de beneficios orientados a las familias en extrema pobreza era amplia y diversificada, no sólo generaba muchas veces una duplicación de actividades y niveles de descoordinación importantes, sino que -sobre todo- era poco accesible a los indigentes, quienes permanecían desvinculados de la oferta de programas sociales existentes (MIDEPLAN, 2001, 2003a). En vista de esto, y de que por entonces la pobreza afectaba en Chile al 20,6% de la población y la pobreza extrema al 5,7%²⁸, se recomendó ya no la creación de un nuevo programa o de un nuevo organismo coordinador, sino el desarrollo de una estrategia de intervención orientada a articular, desde el territorio, a los grupos más pobres con las redes y oportunidades existentes. La propuesta se materializó en el año 2002 a través del *Sistema de Protección Social* denominado “*Chile Solidario*”. Su implementación fue anunciada por el propio presidente Lagos en mayo de 2002 y comenzó a ejecutarse a mediados de ese mismo año. En mayo de 2004, el “Chile Solidario” fue aprobado por Ley (Nº 19.949), lo cual constituye un indicio del alto grado de institucionalización que ha logrado dentro de la política social chilena.

A través de “Chile Solidario” se ha buscado coordinar todos los programas públicos de promoción social y focalizarlos en las familias en extrema pobreza, de forma de abordar simultáneamente las cuatro dimensiones que confluyen en dicho fenómeno: ingresos, capital humano, capital social y vulnerabilidad ante siniestros. Con vistas a esto, el sistema se estructuró sobre la base de tres componentes básicos: a) apoyo psicosocial; b) subsidios monetarios garantizados; y c) acceso preferente a programas de promoción social. Como parte del primer componente -el cual se denomina “Programa Puente” y es ejecutado desde el FOSIS-, durante 24 meses un profesional o técnico hace un diagnóstico de la situación familiar y actúa como nexo entre las redes de servicios públicos y privados. Junto con esto, se entrega un apoyo monetario (“Aporte Solidario a la Familia”) que está ligado al cumplimiento de ciertos compromisos que cada familia asume en relación con diferentes problemáticas²⁹. La entrega del subsidio se extiende durante dos años, con montos decrecientes³⁰. Finalizado este período, si la familia ha cumplido con los términos del contrato, es incorporada automáticamente para recibir durante el plazo de tres años una “Asignación de Protección Familiar” (Bono de Egreso). Como parte del segundo componente -y en forma paralela al “Programa Puente”-, las familias gozan de acceso preferencial a las prestaciones monetarias tradicionales³¹. Finalmente, el tercer componente se propone garantizar el acceso preferencial de las familias beneficiarias del sistema,

a otros programas de promoción social, mejorando su focalización y la distribución de sus beneficios³². A nivel institucional, el sistema “Chile Solidario” fue puesto bajo la responsabilidad de MIDEPLAN³³.

A través de este sistema se prevé alcanzar a 225 mil familias indigentes a lo largo de cuatro años (15 mil de ellas compuestas por mayores de 65 años que viven solos), con la perspectiva de que hacia el año 2005 el sistema esté institucionalizado y operando a nivel nacional (MIDEPLAN, 2002, 2003b). En la actualidad, ya han sido identificadas y contactadas unas 128 mil de las familias que conforman la población objetivo de esta intervención (57% de la población objetivo)³⁴. Por su parte, hacia mediados del año 2004, 37.300 familias culminaron su período de participación en el “Programa Puente” (16,5% de la población objetivo)³⁵. Tras dos años de implementación, “Chile Solidario” parece mostrar buenos resultados en términos de reducción de la pobreza y, principalmente, de la pobreza extrema: de acuerdo con los últimos relevamientos, un 18,8% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza y un 4,7% por debajo de la línea de indigencia (MIDEPLAN, 2004)³⁶. Por último, merece mencionarse que las funciones atribuidas al MIDEPLAN en el marco de este sistema han contribuido a la rejerarquización del organismo dentro de la institucionalidad social, logrando importantes avances en la articulación de los programas públicos dirigidos a familias en extrema pobreza.

Una primera síntesis del caso chileno

La trayectoria de Chile en torno a la constitución y funcionamiento de organismos que operan como coordinadores de la política social focalizada pone de manifiesto que su deficiente desempeño puede verse atenuado, en parte, en la medida en que se avance en acuerdos sustanciales con diferentes actores respecto de aquellas cuestiones que constituyen “política de Estado” en materia social. Por su parte, respecto de la evolución y las características de la oferta programática para hacer frente a la pobreza, la experiencia de este país da muestras de un proceso de aprendizaje de tal forma que, para hacer frente a esta problemática, ya no se piensa en la creación de un nuevo programa sino en la manera de articular eficientemente los programas y servicios ya existentes. Las características institucionales y políticas de la experiencia de Chile durante los últimos quince años en relación con estos temas permiten perfilarlo como un ejemplo de “política de Estado articulada”.

México: ¿en transición hacia una “política de Estado articulada”?

El peso del presidencialismo y el rol de los asignadores de recursos

La característica más significativa de la experiencia mexicana a partir de los noventa quizás sea el hecho de que el debate sobre la institucionalidad social no se planteó en ningún momento como un tema explícito. Al parecer, ello se debió, entre otras cosas, al protagonismo que tuvieron ciertos programas frente a la pobreza considerados “emblemáticos” de cada uno de los gobiernos que se sucedieron en los últimos quince años. Así, la experiencia mexicana en materia de construcción de una autoridad social ha estado más bien limitada, en tiempos recientes, a la creación de un organismo con oferta programática focalizada propia, aunque cabe señalar que últimamente también se ha avanzado en la constitución de instancias formalmente rectoras de la política social en su conjunto, y se han dado los primeros pasos hacia el consenso de una política de Estado en materia de desarrollo social.

A partir de la presidencia de Zedillo (1994-2000) puede observarse una cierta coherencia en la política orientada hacia la población en situación de pobreza, en virtud de dos factores: por un lado, el peso todavía vigente del presidencialismo dentro del sistema político mexicano y, por otro, el rol clave desempeñado por actores del área económica (en particular, del responsable del área de presupuesto durante el mencionado gobierno) en el apoyo a la política frente a la pobreza. La decisión del actual gobierno encabezado por Fox de avanzar fuertemente en esta materia -aunque sobre la base de los logros de la anterior gestión en términos de sostenibilidad de la oferta programática- vuelve a subrayar la tendencia hacia la paulatina integralidad de los esfuerzos estatales focalizados en la pobreza.

En 1992, durante la presidencia de Salinas de Gortari, fue creada la *Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)* en reemplazo de la antigua Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. A pesar de su rol formal en la materia, la SEDESOL no llegó durante ese gobierno a consolidarse como instancia coordinadora de la política social focalizada, aun cuando con motivo de la sucesión presidencial ante el cambio de sexenio quedó momentáneamente al frente del organismo aquel funcionario que Salinas proponía como su eventual sucesor. Ya con Zedillo al frente del gobierno, y roto el acuerdo de cúpula entre la elite tecnocrática del Partido Revolucionario Institucional, se avanzó en la fuerte descentralización hacia el nivel subnacional de los recursos presupuestarios destinados a programas contra la pobreza, lo cual disminuyó sensiblemente los recursos económicos, y también políticos, con que contaba la SEDESOL. El mayor protagonismo para promover la coordinación de esfuerzos sectoriales en función de una estrategia de combate a la pobreza, en particular la extrema, quedó entonces realmente en manos del funcionario del área económica responsable de asignar el presupuesto, quien -ayudado por el fuerte respaldo presidencial- logró que los sectores de educación, salud y desarrollo social acordaran intervenciones focalizadas conjuntas.

En el año 2000, la llegada al gobierno del “panista” Fox concluyó con siete décadas de hegemonía del PRI, lo cual implicó un punto de inflexión en la dinámica del régimen político. En el plano de la institucionalidad social, la administración entrante apuntó a fortalecer la SEDESOL, adjudicándole mayores responsabilidades y dándole un importante protagonismo a su responsable³⁷. Asimismo, dentro del gabinete presidencial, las reparticiones a cargo de la política social se concentraron en la *Comisión de Desarrollo Social y Humano* (en términos de gabinete integrado por los responsables de estas áreas de gestión pública). Esta Comisión está conformada por doce organismos de diferente jerarquía³⁸ y es presidida -de manera rotativa y durante períodos anuales- por los titulares de las secretarías de Salud, de Desarrollo Social y de Educación. Para tareas operativas, cuenta con una Secretaría Técnica creada a los fines de dar continuidad y facilitar los trabajos de la Comisión; realizar el seguimiento de sus decisiones e impulsar el cumplimiento de las metas establecidas de manera conjunta.

La labor de esta Comisión se enmarca claramente en una estrategia más global planteada desde todo el gobierno federal: a principios de la actual gestión se elaboró un “*Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006*”, en cuyo contexto se identificaron áreas de política que guardan correspondencia con las diferentes comisiones que funcionan dentro del gabinete presidencial³⁹. En cada una de estas áreas se realizaron diagnósticos, se establecieron objetivos rectores y se definieron estrategias sobre cuya base se evalúan, anualmente, los avances que presentan los diferentes programas e iniciativas. El Plan Nacional de Desarrollo -resultado del accionar conjunto de los organismos de las áreas sociales- constituye el marco de acción del gobierno federal para avanzar de manera articulada en materia social.

Por su parte, a los fines de avanzar en la coordinación de las diferentes iniciativas impulsadas no sólo por el gobierno federal sino también desde los demás ámbitos de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, se viene trabajando sobre una estrategia denominada “*Contigo*”. Ésta tiene por propósito articular la vasta oferta de programas y proyectos sociales actualmente vigentes bajo una misma visión del desarrollo social, orientándolos en función de objetivos claros y líneas de acción concretas. De esta manera se pretende identificar duplicidades, posibles sinergias o áreas que no estaban siendo atendidas adecuadamente. Actualmente se concentran bajo este “paraguas” más de 200 intervenciones en materia social, en torno a cuatro líneas de acción⁴⁰.

Por último, cabe mencionar que un paso significativo hacia el establecimiento de una política de Estado en materia de desarrollo social ha sido el consenso de los diferentes partidos políticos en torno a una Ley General de Desarrollo Social, la cual fue aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 2003⁴¹.

La importancia de los macro-programas

La expresión paradigmática de la oferta de intervenciones frente a la pobreza que se han implementado en México en los últimos años es, sin lugar a dudas, la presencia de ciertos programas que, por su peso presupuestario, alcance de la cobertura y/o respaldo político, se destacan del resto de las acciones estatales en el campo social. Llamaremos a estos los “macro-programas”.

Durante el gobierno del Presidente Salinas, la acción emblemática fue el *Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)*, que comenzó a implementarse en 1988. En un principio, el mismo fue presentado como una intervención de corto plazo, centrada en la provisión de servicios sociales que por entonces presentaban características muy deficitarias. Sin embargo, el programa fue evolucionando hasta convertirse en un “programa paraguas”, bajo el cual se desarrollaron diferentes tipos de proyectos (Vergara, 2001).

El PRONASOL continuó vigente durante todo el gobierno de Salinas, e incluso, ya con muy poca fuerza, en los primeros pasos del siguiente gobierno encabezado por Zedillo. Uno de los factores clave para que el PRONASOL fuese el principal programa en la primera mitad de los noventa fue el explícito apoyo con que contó por parte de quien gobernó el país entre 1988 y 1994. Dentro de la estructura del gobierno federal, este programa varió de dependencia funcional, pero en la práctica funcionó siempre bajo la supervisión directa de Salinas. La importancia que adquirió el PRONASOL durante esos años se manifestó en su presupuesto, el cual se vio incrementado notablemente a lo largo de los años de auge de su ejecución (Pardo, 1996).

El PRONASOL fue clave para asegurar en su momento la supervivencia del partido oficial y, especialmente, aumentar los apoyos a Salinas, quien había asumido con serios problemas de legitimidad a causa de conflictos electorales (Cordera, 1996; Dresser, 1997). En cuanto a sus resultados en relación con la lucha contra la pobreza, se reconoce que dicho programa financió obras de infraestructura que eran necesarias, aunque se puede poner en cuestión la relación de este tipo de proyectos con la superación de la pobreza (Brachet Márquez, 1996). A su vez, mucho se ha advertido acerca del uso clientelar de sus fondos y del impacto que en la dinámica política tuvo la decisión de transferir los recursos directamente desde el gobierno central a los comités locales del programa, pasando por alto a los gobiernos estatales y municipales (Cordera, 1996; Dresser, 1997).

La disolución del PRONASOL tras la caída política de Salinas, más allá de que ciertos componentes del mismo aún perduran dispersos, estuvo asociada a dos procesos. Uno de ellos fue la pérdida de capacidad de decisión por parte del propio programa sobre los recursos ligados a combatir la pobreza que se ubicaban en otras áreas gubernamentales. Otro aspecto que impactó para el desmantelamiento del programa fue la descentralización del denominado “Ramo 26”, a partir de lo cual los recursos del programa destinados a la provisión de servicios sociales básicos fueron transferidos directamente a los niveles subnacionales y locales (Vergara, 2001).

Un diagnóstico realizado a mediados de los noventa en relación con las características del conjunto de la oferta de programas implementados para la superación de la pobreza ya advertía acerca de ciertos problemas: su operación descoordinada y poco transparente; la duplicación de esfuerzos y excesiva burocracia; el desbalance urbano / rural (siendo que el 60% de la población pobre era rural, en 1994 se destinaba sólo el 31% de los subsidios alimenticios a esas áreas); recursos canalizados de manera preponderante a través de subsidios generalizados (en 1994, el 61% de los subsidios alimentarios no estaban dirigidos a los más pobres de manera exclusiva); poca efectividad (el 60% de las familias pobres no recibían ningún apoyo); y falta de evaluación (Banco Mundial, 2001). Tomando este diagnóstico como punto de partida, se puede observar que las principales modificaciones introducidas a la oferta de programas tras el gobierno de Salinas estuvieron orientadas principalmente a focalizar los recursos en los más pobres y contrarrestar el desbalance urbano / rural.

En el contexto de este diagnóstico, el golpe final a la supervivencia del PRONASOL estuvo dado por la creación, en 1997, del *Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*, el cual se

transformó en el programa emblemático de la administración Zedillo. Como contraprestación a ciertos compromisos asumidos por los beneficiarios (en sus inicios, sólo hogares pobres de áreas rurales), el programa otorgaba diferentes bienes y facilitaba el acceso a ciertos servicios: becas escolares para el nivel primario y secundario inferior, material para uso escolar, paquete básico de servicios de salud, educación para la salud, transferencia monetaria para la compra de alimentos y suplementos alimentarios para las embarazadas y niños menores de 5 años (PROGRESA, 1999).

No ha sido fácil para los responsables del PROGRESA resolver los problemas de coordinación intersectorial e interjurisdiccional. En efecto, el programa requiere articulación no sólo con los sectores de educación y salud a nivel central (para lo cual fue clave, por entonces, el apoyo ya indicado del área de presupuesto del nivel central), sino también con las jurisdicciones subnacionales, de las cuales dependen los establecimientos educativos y las unidades sanitarias. Además, para el funcionamiento cotidiano, el programa recae casi exclusivamente en agentes que no dependen del PROGRESA (docentes y médicos), quienes deben certificar la participación de los beneficiarios en las clases y su asistencia a los controles médicos, habilitando de esta forma el acceso a las prestaciones del programa (Boltvinik, 2000). Otro aspecto relacionado es el hecho de que, en muchos casos, la estructura descentralizada de los sistemas sanitarios y educativos locales no ha estado suficientemente preparada para recibir la demanda adicional que supuso la implementación del programa (Banco Mundial, 2001).

El PROGRESA, según sus promotores, ha presentado buenos resultados en términos de cobertura y focalización. De acuerdo a datos del propio programa, para el año 2000 se había llegado a 2,6 millones de familias en 53 mil localidades, estando el 76% de sus beneficiarios en situación de alta o muy alta vulnerabilidad. Las transferencias monetarias que se han realizado a través del programa representaron el equivalente a un 20% del ingreso familiar de los hogares beneficiarios, mientras que las transferencias no monetarias representaron un 17%. Por su parte, se estima que la pobreza se ha reducido en un 8% como producto de su implementación, a la vez que también ha disminuido su severidad (PROGRESA, 2000). En cuanto a la promoción de conductas que pueden tener resultados en el mediano y largo plazo, se ha observado: a) un incremento del 10% en el logro educativo (0,7 años adicionales de educación); b) un aumento del 40% en el promedio de visitas de la familia a la unidad de salud; c) una disminución del 12% en la incidencia de enfermedades en niños de 0 a 5 años; y d) disminución en las probabilidades de desnutrición en niños de 12 a 36 meses (PROGRESA, 2000). El hecho de que estos resultados fueran ampliamente reconocidos, tanto dentro del país como internacionalmente, contribuyó a la continuidad del programa, más allá de sus problemas de implementación y del cambio de gobierno acontecido tras la derrota del Partido Revolucionario Institucional en las últimas elecciones presidenciales.

Según datos del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, para el año 2000⁴², la pobreza alimentaria afectaba al 18,6% de los hogares; la pobreza de capacidades afectaba al 25,3% de los hogares y la pobreza de patrimonio al 45,9% de los mismos⁴³. En ese contexto, el gobierno del presidente Fox decidió avanzar en la lucha contra la pobreza extrema, pero partiendo de la base de los logros de la anterior gestión. Desde marzo del 2002, el PROGRESA se ejecuta bajo el nombre de *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, en el marco de las estrategias “Contigo” y derivadas del “Plan Nacional de Desarrollo”. A pesar de las continuidades, el nuevo programa supuso importantes cambios, sobre todo respecto a su alcance, al incorporarse a los hogares de las áreas urbanas. También se ha puesto énfasis en la necesidad de mejorar la articulación de las acciones del programa con otras instancias de la política social, no solamente aquella focalizada⁴⁴.

Particularmente notable ha sido el aumento de la cobertura del programa durante los últimos años: la cantidad de familias beneficiarias del programa era de 2,5 millones en el año 2000; aumentó a 3,1 millones en 2001; se elevó a 4,2 millones entre los años 2002 y 2003; y alcanzó finalmente los 5 millones de familias (25 millones de personas) en el año 2004, cumpliendo con dos años de anticipación la meta sexenal que se había propuesto el presente gobierno. Este grado de cobertura ha

permitido incorporar la totalidad de los municipios, tanto en el ámbito urbano como rural⁴⁵. El aumento en la cobertura se ha visto acompañado por igual incremento en las partidas presupuestarias asignadas al programa: durante el 2004 se le asignaron 25,5 mil millones de pesos, siendo el mayor monto destinado a un programa social de carácter federal en la historia del país. De este monto, 12 mil millones corresponden a la Secretaría de Educación Pública; 10 mil millones a la SEDESOL⁴⁶; y 3,5 mil millones a la Secretaría de Salud⁴⁷.

La última evaluación realizada al programa confirma los logros obtenidos tras siete años de intervención, producto de los cuales PROGRESA - Oportunidades continúa siendo considerado como un programa de referencia a nivel internacional por parte de los organismos multilaterales de desarrollo⁴⁸. Entre los logros más importantes identificados en el último año se destaca el incremento en la cantidad de jóvenes que continúan estudios de educación media superior⁴⁹.

Su impacto en la reducción de la pobreza también parece ser significativo. De acuerdo con los últimos cálculos disponibles, en el año 2002, la proporción de hogares en situación de pobreza alimentaria era del 15,8%; la pobreza de capacidades afectaba al 21,1% de los hogares; mientras que el 44,1% de los hogares eran considerados bajo la línea de pobreza de patrimonio⁵⁰. El análisis que SEDESOL hace del descenso en estos indicadores identifica cuatro factores explicativos del crecimiento del ingreso en los sectores más pobres, uno de los cuales es la expansión y mejor focalización de los programas sociales, particularmente el PROGRESA - Oportunidades⁵¹. Específicamente en relación con la disminución de la pobreza alimentaria, SEDESOL atribuye un 48% de su reducción a la intervención del mencionado programa⁵².

Una primera síntesis del caso mexicano

A partir de la información anteriormente presentada, puede caracterizarse al de *México* como un *caso de transición* en la dirección de una “*política de Estado articulada*”. En efecto, a pesar del deficiente desempeño inicial de las instancias creadas para funcionar como coordinadoras de la política frente a la pobreza, la experiencia mexicana reciente aporta indicios que permiten concluir que el país avanza hacia el consenso de una política de Estado en materia social. Indicativo de esto es el acuerdo logrado en torno a la aprobación de una Ley General de Desarrollo Social -una iniciativa bastante inédita para los países de la región-, pero también la decisión de la actual gestión en el sentido de “construir” sobre la base de las experiencias del gobierno anterior, lo cual se pone de manifiesto en la opción por dar continuidad a un programa estrechamente asociado al presidente saliente. En cuanto a la evolución y características de la oferta programática focalizada, se observa cierto impulso -aún reciente como para ser evaluado en profundidad- en la dirección de coordinar las múltiples intervenciones existentes bajo el formato de “planes” y/o “estrategias” consensuados entre todos los actores gubernamentales involucrados en la materia.

Un retorno a la pregunta: ¿qué explica las trayectorias nacionales de combate a la pobreza?

A lo largo de estas páginas hemos querido ilustrar las trayectorias institucionales de tres países - Argentina, Chile y México- en relación con el modo de enfrentar la pobreza en el marco de nuevas relaciones entre política y economía en cada caso nacional. Para ello observamos, desde un prisma político-institucional, los esfuerzos por conformar una instancia central con capacidad para coordinar la política social focalizada, así como la instrumentación de una oferta programática destinada a la lucha contra la pobreza. Se ha buscado señalar de qué manera, como resultado de diferentes prácticas, acuerdos y perspectivas, la política social focalizada de cada uno de estos países puede ser caracterizada de una forma particular.

En el caso de Argentina, se advierte la extrema fragilidad de las iniciativas organizacionales y programáticas desarrolladas en los últimos quince años. No sólo se ha intentado implementar un sinnúmero de desordenadas estructuras, mecanismos y modalidades tendientes a la construcción de una

“autoridad social”, todos ellos insatisfactorios en cuanto a sus procesos e impactos, sino que la oferta de programas en relación con la población pobre y/o vulnerable presenta un altísimo grado de volatilidad en función de diferentes gobiernos, pero también de diferentes gestiones a cargo de los ministerios o secretarías durante una misma gestión gubernamental. Todo esto ha aumentado, en mayor o menor medida, las dosis de incertidumbre de los principales involucrados en la materia, respecto a cuáles serán las prácticas futuras de lucha contra la pobreza.

Se observa, en el caso argentino, que no han podido lograrse acuerdos sustantivos respecto a qué funciones debe desarrollar cada nivel de gobierno (lo cual cobra relevancia dado el carácter federal de este país), a la vez que las diferentes intervenciones y la conveniencia o no de continuarlas resultan, por lo general, sólo producto de consideraciones políticas de corto plazo, sin que el poder legislativo se involucre en la temática social, salvo como catalizador de las pugnas distributivas vía “intercambios de favores”. En este sentido, efectivamente, la política social focalizada de Argentina se ha caracterizado por ser una *política de gobierno desarticulada*, quedando el desafío pendiente respecto al modo en que el gobierno iniciado a mediados del 2003, tras la crisis profunda de comienzos de la década, resolverá el desafío de avanzar hacia niveles relevantes de sostenibilidad e integralidad, más allá del futuro del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. La suerte que corra la recuperación del rol del Estado, declarada como prioridad gubernamental, podrá ayudar a entender también los pasos futuros de la trayectoria argentina en el combate a la pobreza.

En el caso de Chile se observan importantes grados de sostenibilidad e integralidad en la estrategia estatal de combate a la pobreza, contando para ello con el apoyo de los ministerios sectoriales sociales más tradicionales y las autoridades económicas, así como también con el respaldo de diferentes actores que han arribado a acuerdos creíbles respecto a las líneas prioritarias de los gobiernos de la Concertación en torno a dicha problemática (tanto a nivel de consensos socioeconómicos como de apoyos legislativos). Estos factores han podido atenuar el poco satisfactorio desempeño de las instancias formalmente coordinadoras de la política social, creadas a lo largo de los noventa y devaluadas en la primera mitad de la siguiente década.

El nivel de aprendizaje e incrementalismo de la dirigencia chilena en materia de lucha contra la pobreza, y su capacidad para controlar la incertidumbre sobre los pasos a seguir en la materia, quedaron una vez más de manifiesto en tiempos recientes, con decisiones asociadas al renombrado programa Chile Solidario, ya que al idear esta estrategia destinada a combatir la pobreza extrema, se decidió aprovechar la oferta existente de programas y servicios sociales, promoviendo la efectiva llegada a los mismos a los beneficiarios con mayores necesidades. Asimismo, destaca que al momento de definirse una autoridad responsable para esta nueva intervención, se haya reconsiderado el rol de MIDEPLAN, el cual, a pesar de su deslucido desempeño durante los últimos años, posee aún capacidades técnicas instaladas, las cuales pueden fortalecerse merced a un renovado apoyo no sólo político sino también en términos de recursos. Son estos ejemplos de las continuidades y tendencias integrales en la historia de la política social focalizada en Chile las que nos han llevado a caracterizarla como *política social de Estado articulada*.

Finalmente, en el caso de México, a partir de los noventa, los rasgos institucionales más notorios lo constituyeron, en tensión, la perdurabilidad de algunos rasgos del fuerte personalismo presidencial y el tránsito hacia un sistema de alternancia en el plano del régimen político. En el marco de estas características de la institucionalidad política, en los gobiernos de Salinas y Zedillo destaca la preeminencia de ciertos programas que han quedado asociados directamente a la figura de ambos responsables sucesivos del poder ejecutivo, quienes forzaban algún tipo de coordinación sectorial con base en su poder formal e informal, lo cual incidió para que en esos años fuera débil la presencia de alternativas para avanzar en la construcción de una “autoridad social”.

En este sentido, el gobierno del presidente Fox ha traído novedades no sólo en cuanto a una cierta atenuación de los elementos que han sido característicos del sistema político mexicano (la extrema

verticalidad en el ejercicio del poder), sino también en términos de institucionalidad social. Resulta sumamente positivo que, a partir del reconocimiento que existe acerca de sus logros y potencialidades, un programa como el PROGRESA, asociado directamente con el anterior presidente, haya sido retomado y continuado por su sucesor bajo el nombre de Oportunidades, lo cual se complementó con la decisión de fortalecer el papel rector de la SEDESOL en materia de combate a la pobreza. A partir de estas consideraciones, y aun cuando la dinámica del Gabinete de Desarrollo Humano y Social no ha afectado de modo relevante el accionar sectorial y transversal en lo social, podría calificarse, a la focalizada política social mexicana, como en transición desde una *política de gobierno desarticulada* hacia una *política de Estado articulada*. Resta observar si esta tendencia logrará consolidarse, toda vez que los vaivenes de la institucionalidad política generan niveles importantes de incertidumbre sobre los próximos equilibrios de poder.

Ahora bien, más allá de la experiencia particular de cada uno de los países, caben algunas consideraciones generales acerca de la arquitectura institucional con la que, en cada caso, se ha hecho frente a los problemas de sostenibilidad y articulación de las intervenciones públicas orientadas a la población en situación de pobreza. Debemos regresar aquí a una terminología empleada en un inicio. A partir de las experiencias analizadas, hemos podido observar que los factores que en los hechos hacen que ciertas acciones focalizadas (R1), en particular los programas más prestigiosos, adquieran rasgos sostenibles y articulados, no están tan ligados a las instancias formalmente creadas para fomentar tales aspectos (las cuales estarían a nivel R2 en la arquitectura institucional), sino más bien a la incidencia de reglas de juego formales e informales que operan en un nivel superior (R3, en la clasificación que hemos adoptado). Puede señalarse, entonces, que en los rasgos predominantes de la institucionalidad política subyacen algunas explicaciones creíbles respecto a por qué cada país tiene, de acuerdo a lo observado, su particular trayectoria en términos de combate a la pobreza.

En otras palabras, el hecho de que Chile haya podido avanzar en términos de una política social focalizada sostenible e integral ("*política de Estado articulada*"), a pesar de sus deslucidas experiencias en materia de construcción de una autoridad social, se explica principalmente por la coherencia general de los sucesivos gobiernos de la Concertación, es decir, por el hecho de que existiera un plan de gobierno claro y actores estatales dispuestos a orientar sus esfuerzos para cumplirlo (entre ellos, los responsables del área económica, sensibles a la agenda social), a la par que se contó con el respaldo de grupos opositores y actores socioeconómicos dispuestos a apoyar las líneas estratégicas en materia de combate a la pobreza. De igual forma, la circunstancia de que México haya ido avanzando en los últimos años hacia una "*política de Estado articulada*" sin que mediasen resultados satisfactorios en términos de creación de una autoridad social, debe asociarse al menos a tres factores: el peso formal e informal de su presidencialismo; la fuerte influencia de los temas sociales en los asignadores de recursos del área económica; y la estrategia, por parte del gobierno de Fox, de ir incrementando los recursos y el alcance del "programa estrella", aun en el complejo marco de restricciones asociadas a promover cambios importantes en el régimen político. En Argentina, por el contrario, se explica la dificultad de romper esa modalidad dominante de "*política de gobierno desarticulada*" no sólo por el fracaso de los intentos de coordinación programática vía algún tipo de autoridad social, sino por la permanencia de macro-reglas de juego perversas, que incentivan la no cooperación y las estrategias particularistas de corto plazo.

En síntesis, a la luz de las experiencias analizadas, puede concluirse que el éxito o fracaso en términos de sostenibilidad e integralidad de las intervenciones sociales focalizadas no parece explicarse de modo significativo por los avances en materia de construcción de una autoridad social ni por la dinámica endógena de la oferta de acciones focalizadas, cualesquiera sean las formas y contenidos que presenten estos componentes de la institucionalidad social. Más bien, las trayectorias nacionales de combate a la pobreza se explican mayormente por las características generales de la arquitectura institucional, esa que expresa el modo en que política y economía se retroalimentan.

De ser correcto este argumento, la real gravitación de las instancias destinadas *per se* a mejorar la institucionalidad social en tanto campo propio, parecería devaluarse en cuanto al objetivo de ayudar a mejorar por sí mismas las acciones programáticas destinadas a operar sobre la calidad de vida de la población pobre. No significa esto desconocer que aún queda mucho por hacer para generar sinergias entre los esfuerzos estatales de las áreas sociales, con sus correspondientes grados de institucionalización formal e informal. Significa, solamente, que nunca hay que perder de vista las complejas dimensiones político-institucionales más amplias, aquellas que afectan siempre a la política social y que, casi nunca, logran ser afectadas por las mismas.

Notas

¹ A los fines de este trabajo, entenderemos como “política social focalizada” al conjunto de intervenciones sociales orientadas a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social. En este contexto, “política social focalizada” y “política de combate a la pobreza” deben entenderse como sinónimos.

² Algunas de estas aproximaciones al modo en que la política influye sobre las políticas están respaldadas en Acuña y Repetto (2001).

³ Este punto ha sido ampliamente desarrollado en Repetto (2003).

⁴ La Jefatura de Gabinete fue creada tras la reforma constitucional de 1994. Sus atribuciones se refieren a todas aquellas funciones concernientes a la administración general de los asuntos del Estado.

⁵ Estos eran los ministros de Trabajo y Seguridad Social; de Economía y Obras y Servicios Públicos; de Cultura y Educación; de Salud y Acción Social; y del Interior; el secretario de Desarrollo Social y el presidente de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales (programa Arraigo).

⁶ Los mismos eran los ministerios de Desarrollo Social; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Educación, Ciencia y Tecnología; Salud; y Economía e Infraestructura.

⁷ Estos fueron: el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS); el Consejo Nacional de la Mujer; el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC); el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO-SISFAM); y la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas (CONADIS).

⁸ Se trata del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, creado durante la gestión de Kirchner.

⁹ Mientras que en 1996 había 50 programas sociales focalizados que eran implementados desde el Estado nacional, en 1997 esta cifra se incrementó a 56, para pasar a 58 en 1998, y alcanzar finalmente los 73 programas en 1999. Dicho número se redujo levemente entre los años 2000 y 2001 (a un total de 65 programas). En el año 2002, la oferta de programas sociales focalizados alcanzaba a los 60 programas, siendo dicho número el que se mantiene relativamente constante. Fuente: SIEMPRO, información extraída de la Base y Guía de Programas Sociales, para los años respectivos.

¹⁰ Nos referimos a los programas ASOMA, PRANI y Prohuerta, dependientes del por entonces recién creado Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente; Programa Materno Infantil y PROMIN, dependientes del Ministerio de Salud; y al PROBIENESTAR, bajo la órbita del Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados (comúnmente conocido como PAMI). Junto con éstos podían ser considerados también otros programas del MDSyMA que, sin llegar a ser alimentarios o nutricionales, financiaban proyectos de esta naturaleza.

¹¹ Esto no significa necesariamente una “desactivación” de los programas vigentes hasta entonces, los cuales suelen permanecer como “capas geológicas”, sin evaluaciones serias que ayuden a definir la pertinencia o no de su continuidad.

¹² El Sistema Integrado de Protección a la Familia (SIPROF), el cual sería implementado a partir del año 2002 a través del mencionado Ministerio de Seguridad Social, fue otro ejemplo significativo de una iniciativa personalizada que se quedó sin sustento cuando quien la impulsaba políticamente se alejó de

su cargo, a tal punto que luego de fastuosos anuncios, nunca llegó a implementarse. Otros múltiples ejemplos siguieron la misma suerte, en particular durante el gobierno de la Alianza entre finales de 1999 y el 2001.

¹³ Entre los cambios que trajo aparejado el gobierno del presidente Duhalde (enero de 2002 - mayo de 2003) se destacó el reemplazo de Solidaridad (y de otras intervenciones menores) por un nuevo programa, denominado “Familias por la Inclusión Social”, cuyas características básicas han sido semejantes a las del principal programa que se dejó sin efecto, más allá de que no se observaron procesos de aprendizaje respecto de las experiencias anteriores.

¹⁴ No obstante, hay indicios de una disminución de su peso presupuestario en los años posteriores. En lo que va del 2004, el programa representa aproximadamente el 40% del gasto social focalizado, mientras que para el 2005 se espera que tenga una incidencia aun menor. Fuente: SIEMPRO, con base en datos del Ministerio de Economía y Producción. La disminución del peso presupuestario de este programa parece estar en sintonía con la estrategia del gobierno nacional de reorientar la política social focalizada hacia intervenciones de corte “productivo”.

¹⁵ Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, octubre de 2004.

¹⁶ En la actualidad, este monto representa poco menos de la mitad de lo necesario para satisfacer las necesidades mínimas en materia de alimentación y situarse, de esta manera, por encima de la línea de indigencia.

¹⁷ También pueden recibir el beneficio aquellos hogares donde la jefa, cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar esté embarazada.

¹⁸ Esto ha resultado particularmente problemático ya que el registro fue abierto por única vez al momento de comenzar la implementación del programa, de tal forma que, a pesar de haberse planteado como un “derecho universal”, los nuevos aspirantes no pueden acceder a sus beneficios.

¹⁹ En la actualidad se encuentra en situación de pobreza el 44,3% de la población y se considera indigente al 17% de la población. De no estar implementándose el programa mencionado, aquellos indicadores representarían el 45,3% y 19,7% respectivamente. Fuente: INDEC, EPH Continua. Datos correspondientes al primer semestre de 2004 (ver anexo para mayor detalle acerca de la manera en que se mide la pobreza en este país).

²⁰ Fueron puestos en cuestión aspectos centrales, tales como su dependencia institucional, el perfil de los beneficiarios, el monto de la prestación, las características de las contraprestaciones exigidas y el rol de las organizaciones de la sociedad civil en su modelo de gestión.

²¹ Así, por ejemplo, a mediados de 2003 se planteó la propuesta de ampliar formalmente el ámbito de intervención de los consejos consultivos municipales a todos los programas sociales vigentes, como también transformar el CONAEyC en un Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales. Hasta el momento no se han registrado avances sustantivos en ninguna de estas dos direcciones.

²² Estos son los Planes Nacionales de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente”; de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la obra”; y Familias y Desarrollo Humano (Ministerio de Desarrollo Social, 2004).

²³ De acuerdo a los datos para el primer año de gestión, el programa que mayor cantidad de recursos insumió dentro del Ministerio de Desarrollo Social fueron las pensiones no contributivas (subsido monetario a madres de siete hijos, adultos mayores, discapacitados, familiares de desaparecidos, ex combatientes de Malvinas y otros designados por los miembros del Congreso Nacional) cuyo presupuesto ascendió a 763 millones de pesos. En contraste con esto, a las diferentes líneas de intervención agrupadas en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria se destinaron 475 millones de pesos; 33 millones de pesos a los programas que forman parte del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, y 411 millones de pesos a los programas del Plan Nacional Familias. Dentro de este

último grupo se destaca el programa “Familias por la Inclusión Social” (350 millones de pesos), el cual otorga subsidios monetarios a familias pobres (Ministerio de Desarrollo Social, 2004).

²⁴ Hacia el año 2000, estos eran los siguientes: Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Instituto Nacional de la Juventud (INJ), Comisión (y posteriormente Corporación) Nacional para el Desarrollo Indígena (CONADI), Comisión de Discapacidad y la del Adulto Mayor.

²⁵ Ministerio de Hacienda; Ministerio Secretaría General de la Presidencia; Ministerio Secretaría General de Gobierno; Ministerio de Educación; Ministerio de Justicia; Ministerio de Trabajo y Previsión Social; Ministerio de Salud; Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Ministerio de Agricultura; Ministerio de Bienes Nacionales, y Servicio Nacional de la Mujer. Los organismos invitados eran: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo; Jefatura de Gabinete de la Primera Dama; Jefatura de la División de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; y Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

²⁶ En 1995 había 114 programas orientados a grupos prioritarios, cantidad que aumentó a 125 programas en 1996, pasando a 145 en 1998 (Raczynski y Blázquez, 2001), llegando a 191 en el año 1999 bajo la órbita de 32 instituciones diferentes (MIDEPLAN, 1999). Tres cuartos del total de estas intervenciones fueron creadas a partir del retorno a la democracia, y más de la mitad durante el gobierno de Frei, colocándose especial énfasis en el diseño e implementación de programas de corte “promocional”, es decir, aquellos que buscan aumentar las capacidades y transferir herramientas a los beneficiarios (MIDEPLAN, 1999).

²⁷ Específicamente en relación con el tipo de acciones financiadas, se ha señalado la pertinencia de los proyectos respecto a las necesidades y dinámica (antecedentes, actores) locales, tanto como la participación de los beneficiarios no sólo en la implementación sino también en el diseño. No obstante, entre sus debilidades se ha destacado la atomización y discontinuidad de sus acciones (Raczynski, 1998; Raczynski ...[et al], 1999).

²⁸ Fuente: MIDEPLAN, con base en Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), relevamiento año 2000, total país (ver anexo para mayor detalle acerca de la manera en que se mide la pobreza en este país). Debe destacarse que el hecho más notorio era la persistencia de un “núcleo duro” de población en situación de extrema pobreza.

²⁹ Entre el gobierno y las familias se formaliza un contrato de mejoramiento de algunas condiciones de vida específicas. Este contrato surge como resultado de un diagnóstico de la situación de la familia y una negociación con ella. Las expectativas de logro del sistema en relación con el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias tiene que ver con el cumplimiento, al menos, de una serie de mínimos vinculados a siete dimensiones estratégicas del estándar de vida de sus integrantes: identificación; salud; educación; dinámica familiar; trabajo; ingresos; y habitabilidad y calidad de vida.

³⁰ El monto máximo es de \$10.500 mensuales (durante los primeros seis meses), lo que equivale a la mitad de la línea de indigencia urbana (establecida en \$21.856 según el relevamiento realizado a través de la CASEN).

³¹ Estas prestaciones son el Subsidio Único Familiar a menores de 18 años, sujeto a asistencia escolar; las Pensiones Asistenciales de Vejez o Invalidez (PASIS), sujetas a controles de salud; y el Subsidio al Consumo de Agua Potable para las familias con conexión a la red pública. Estas prestaciones se asignan durante los 24 meses de apoyo intensivo, y continúan mientras se mantengan las condiciones de elegibilidad para las mismas.

³² Estos programas cubren las siguientes problemáticas: a) educación y capacitación laboral; b) mejoramiento de las condiciones de habitabilidad; c) apoyo a discapacitados; d) rehabilitación y prevención en drogas; y e) apoyo y prevención frente a la violencia familiar.

³³ Entre las funciones asignadas a este organismo se encuentran las siguientes: a) centralizar y actualizar información completa de las familias integradas al sistema; b) certificar su elegibilidad; c) coordinar y focalizar en las familias todos los programas públicos de promoción social dirigidos a familias en extrema pobreza; y d) establecer, coordinar y supervisar redes nacionales y locales de apoyo a las familias más pobres.

³⁴ Fuente: Sistema de Registro y Monitoreo del “Programa Puente”, FOSIS. Información al 31-08-2004.

³⁵ Al 31 de mayo, 15.300 familias ya habían cumplido todas las condiciones mínimas requeridas (información publicada en la página web de “Chile Solidario”).

³⁶ Junto con esto, la implementación del sistema también registra resultados positivos en relación con otras cuestiones, entre las cuales se destacan: reducción de la cantidad de niños que trabajan y han retomado sus estudios; aumento de las mujeres que hacen sus controles de salud; reducción del analfabetismo entre adultos; incremento del número de familias que reciben atención por problemas de violencia familiar, entre otros (información publicada en la página web de “Chile Solidario”).

³⁷ Merece destacarse que la reciente Ley General de Desarrollo Social reforzó aun más el potencial protagonismo de la SEDESOL, al erigirla como coordinadora del “Sistema Nacional de Desarrollo Social”. A su cargo quedó el diseño y ejecución de las políticas generales de desarrollo social, así como también la coordinación de la correspondencia entre el Programa Nacional de Desarrollo Social (a ser diseñado por el gobierno federal), los programas sectoriales y los de las entidades federativas. Los resultados de la aplicación de esta Ley son aún muy incipientes como para poder evaluarlos de manera acabada.

³⁸ El Gabinete de Desarrollo Social y Humano se compone actualmente de las siguientes dependencias: Secretaría de Educación Pública (SEP); Secretaría de Salud (SSA); Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI); y la Oficina de la Presidencia para la Promoción e Integración Social para las Personas con Discapacidad. Participan en carácter de invitadas permanentes las secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); de Reforma Agraria; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y del Trabajo y Previsión Social. También participan la Comisión Nacional del Agua y la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (información extraída de www.presidencia.gob.mx).

³⁹ Además del área de “Desarrollo Humano y Social”, funcionan las áreas de “Crecimiento con calidad”; “Seguridad, orden y respeto”; y “Buen gobierno”.

⁴⁰ Estas son: a) ampliación de capacidades (programas de educación, salud, nutrición y capacitación); b) generación de oportunidades de ingreso (desarrollo local, acceso al crédito y generación de empleo); c) formación del patrimonio (vivienda, ahorro y derechos de propiedad); y d) provisión de protección social (aseguramiento, previsión social y protección contra riesgos colectivos). Información extraída de www.contigo.gob.mx.

⁴¹ La mencionada Ley contiene disposiciones referidas a temas variados, como son: a) derechos y obligaciones de los sujetos del desarrollo social; b) objetivos, planeación y programación; financiamiento y gasto; zonas de atención prioritaria y evaluación de la política nacional de desarrollo social; c) definición y medición de la pobreza; y d) funcionamiento de instancias de coordinación intersectorial e interjurisdiccional en relación con la política social (Comisión Nacional, Comisión Intersectorial y Consejo Consultivo de Desarrollo Social). Diferentes anteproyectos para esta Ley habían comenzado a formularse desde el año 2002. Para consultar las características de los mismos, ver De la Torre (2002).

⁴² En el marco de un fuerte debate acerca de la medición de la pobreza y, más específicamente, de la pobreza extrema y su distribución urbano / rural, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) realizó en marzo de 2001 el simposio internacional “*Pobreza: conceptos y metodologías*”. A partir de este encuentro, se conformó un Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, que aglutinó especialistas académicos y gubernamentales con el propósito de establecer una metodología consensuada para la medición oficial de la pobreza en México. Como resultado del trabajo de este Comité se elaboró una metodología oficial, que fue adoptada por el gobierno federal para medir la pobreza en México (ver anexo para mayor detalle acerca de la manera en que se mide la pobreza en este país).

⁴³ Fuente: SEDESOL - Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002).

⁴⁴ Para ello, por ejemplo, se propició la incorporación de las mujeres beneficiarias en proyectos productivos; la entrega de becas educativas para los jóvenes inscriptos en instituciones de educación media superior; la generación de proyectos de ahorro a partir de los hogares beneficiarios con acceso al sistema de ahorro y crédito popular; la articulación con proyectos que fortalezcan el tejido social y favorezcan a toda la comunidad y no sólo a los beneficiarios del programa (programas de mejora de la calidad de los servicios de educación y salud) (Valencia Lomelí, 2002).

⁴⁵ Datos extraídos del comunicado de prensa “Oportunidades cumple la meta del Presidente Fox”, 24-08-2004, Coordinación Nacional del Programa Oportunidades.

⁴⁶ Este monto representa, por su parte, poco más de la mitad del presupuesto total que la SEDESOL destina a programas de Desarrollo Social. Fuente: SEDESOL, información acerca del estado de avance del ejercicio al 31-08-2004.

⁴⁷ Para el año 2005, por su parte, se han solicitado 7.500 millones de pesos adicionales. Datos extraídos del comunicado de prensa “Aumenta al triple el presupuesto del Oportunidades”, 21-08-2004, Coordinación Nacional del Programa Oportunidades.

Para dimensionar su importancia dentro de la oferta de programas orientados a la extrema pobreza, cabe mencionar que en el año 2003, el Oportunidades representó aproximadamente el 26% del gasto público federal para la superación de la pobreza. Su peso presupuestario había sido del 20% y del 22% para los años 2001 y 2002 respectivamente. Fuente: elaboración propia con base en información contenida en Poder Ejecutivo Federal, República de México (2003).

⁴⁸ Merece destacarse que entre los años 1998 y 2003 se han realizado 14 evaluaciones externas al programa.

⁴⁹ Se siguen registrando, también, logros en materia de incremento de las tasas de asistencia en los diferentes niveles de educación; reducción en las tasas de reprobación y abandono; reducción en las tasas de mortalidad materna e infantil; y reducción de la desnutrición materna e infantil (Programa Oportunidades, 2003).

⁵⁰ Fuente: SEDESOL (2003). En el informe se sostiene que de mantenerse esta tendencia favorable, México estaría en condiciones de cumplir con las “Metas del Milenio” con anticipación. Una de esas metas, fijadas en 1995, consiste en la reducción a la mitad de la pobreza extrema (equivalente a la pobreza alimentaria) entre los años 1996 y 2015. Debido a que en 1996 se encontraba en esa situación un 37,1% de la población, la reducción comprometida debería ubicar dicho índice en 18,5% hacia el año 2015, siendo que en 2002 la tasa de población en extrema pobreza ya era del 20,3%.

⁵¹ Los otros factores mencionados son: a) el aumento del poder de compra de los salarios; b) el aumento en el flujo de remesas del exterior; y c) la reducción en los precios de algunos artículos de consumo básico derivada de la estabilidad económica (SEDESOL, 2003).

⁵² Dato extraído del comunicado de prensa “Fortalezas y logros del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, 27-12-2003, Coordinación Nacional del Programa Oportunidades.

Bibliografía

- Acuña, Carlos y Tommasi, Mariano (1999), "Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America", Buenos Aires, CEDI, (Documento de Trabajo, N° 20).
- Acuña, Carlos y Repetto Fabián (2001), Marco de análisis de las políticas sociales, Buenos Aires, CEDI, mimeo.
- Banco Mundial (2001), *México: a Comprehensive Development Agenda*, Washington, Banco Mundial.
- Boltvinik, Julio (2000), Progresas: una mirada crítica, México, mimeo.
- Brachet Márquez, Viviane (1996), *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México.
- 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*, Crisostómo Pizarro (ed.) Bogotá, UNICEF, CIEPLAN, Ariel.
- Cortés, Fernando ...[et al] (2002), "Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX", México, Secretaría de Desarrollo Social, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (Serie Documentos de Investigación, N° 2).
- De la Torre, Rodolfo (2002), "Análisis y evaluación de anteproyectos de ley del PAN, PRI y PRD", México, Secretaría de Desarrollo Social (Serie de Cuadernos de Desarrollo Humano, N° 4).
- Dresser, Denise (1997), "En busca de la legitimidad perdida: PRONASOL, pobreza y política en el gobierno de Salinas", en *Pobreza y política social en México*, Gabriel Martínez (comp.), Instituto Tecnológico Autónomo de México, Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Desarrollo Social (2004), Informe de gestión: 2003 - mayo de 2004, Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social, mimeo.
- MIDEPLAN (1999), Caracterización de la oferta pública dirigida a grupos prioritarios de la política social, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación, mimeo.
- _____ (2001), Estrategia de intervención integral a favor de las familias en extrema pobreza, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación, mimeo.
- _____ (2002), Sistema Chile Solidario: protección social integral a las 225 mil familias más pobres del país, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación, mimeo.
- _____ (2003a), Marco de referencia del Sistema de Protección Social Chile Solidario, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación, mimeo.
- _____ (2003b), Programa Chile Solidario: una experiencia pública de crecimiento con equidad, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación, mimeo.
- _____ (2004), Serie CASEN 2003: pobreza, distribución del ingreso e impacto distributivo del gasto social, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación, mimeo.
- Molina, Sergio (2001), La autoridad social: el caso de Chile, Santiago, mimeo.
- Pardo, María del Carmen (1996) "La política social como dádiva del presidente", en *Foro Internacional*, Vol. 36, Nos. 1-2, México.
- Poder Ejecutivo Federal (México) (2003), Plan Nacional de Desarrollo Social 2001-2006: informe de ejecución 2003, México, Poder Ejecutivo Federal, mimeo.
- Presidencia de la Nación (Argentina) (1995), *Plan Social 1995: políticas de promoción y solidaridad con los más necesitados*, Buenos Aires, Secretaría de Desarrollo Social.
- PROGRESA (1999), *Lineamientos generales para la operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México, Coordinación Nacional del PROGRESA.
- _____ (2000), *¿Está dando buenos resultados PROGRESA?: informe de los resultados de una evaluación realizada por el IFPRI*, México, Secretaría de Desarrollo Social.

- Programa Oportunidades (2003), Resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades - 2003; documentos finales, México, Instituto Nacional de Salud Pública, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Raczynski, Dagmar (1998), Enfoque territorial y participativo de la política social: desafíos y lineamientos de propuesta, Santiago, mimeo.
- _____ ...[et al] (1999), “Relaciones público-privadas en la política social de superación de la pobreza: la experiencia chilena”, documento presentado en el Seminario Internacional sobre Reformas a la Política Social en América Latina: Resultados y Perspectivas, BID, CIID, Washington, 11 y 12 de mayo.
- Raczynski, Dagmar y Blázquez, Marisa (2001), Políticas sociales, pobreza, desigualdad social: balance de los años '90, Santiago, mimeo.
- 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.
- _____ (2001), Plan Solidaridad: incapacidad del Estado nacional para gestionar un programa complejo, Buenos Aires, CEDI, mimeo.
- _____ (2002), *Gestión pública y desarrollo social en los noventa: las trayectorias de Argentina y Chile*, Buenos Aires, Prometeo.
- _____ (2003), “Autoridad social en la Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción”, Santiago, CEPAL, (Serie Políticas Sociales, N° 62).
- SEDESOL (2003), Medición del desarrollo: México 2000-2002, México, Secretaría de Desarrollo Social, mimeo.
- SIEMPRO (1996-2002), *Base y guía de programas sociales nacionales*, Buenos Aires, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales; Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- Tommasi, Mariano y Spiller, Pablo (2000), *Las fuentes institucionales del desarrollo argentino: hacia una agenda institucional*, Buenos Aires, Eudeba, PNUD.
- UME (2001), Institucionalidad pública para las políticas sociales selectivas: propuesta preliminar, Santiago, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Unidad de Modernización del Estado, mimeo.
- Valencia Lomelí, Enrique (2002), “Caso Progresá en México: transición hacia la atención focalizada de la pobreza extrema”, Washington, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (Serie del INDES: Estudios de Casos y Experiencias Exitosas de Gestión Social en América Latina).
- Vergara, Rodolfo (2001), Instituciones y políticas de gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza, México, Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco, mimeo.

ANEXO

Medición de la pobreza en los países analizados

En **Argentina**, el cálculo de hogares y personas bajo la línea de pobreza se elabora sobre la base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) relevada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

La medición de la pobreza con el método de “línea de pobreza” (LP) consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, si éstos tienen capacidad de satisfacer -por medio de la compra de bienes y servicios- un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias (vestimenta, transporte, educación, salud) consideradas esenciales. A mediados de 2004, la “línea de pobreza” para una familia

tipo (matrimonio joven más dos hijos pequeños) del Gran Buenos Aires estaba fijada en aproximadamente \$720 mensuales (equivalente aproximado a 240 dólares mensuales).

Por su parte, la medición de la indigencia con el método de “línea de indigencia” (LI) consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, si éstos tienen capacidad de satisfacer -por medio de la compra de bienes y servicios- un conjunto de necesidades alimentarias consideradas esenciales. A mediados de 2004, la “línea de indigencia” para una familia tipo del Gran Buenos Aires estaba fijada en aproximadamente \$330 mensuales (equivalente aproximado a 110 dólares mensuales).

En **Chile**, el cálculo de hogares y personas bajo la línea de pobreza e indigencia se calcula sobre la base de datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) relevada por MIDEPLAN.

La “línea de pobreza” está determinada por el ingreso mínimo per cápita necesario para cubrir el costo de una canasta individual mínima para la satisfacción de las necesidades alimentarias y no alimentarias. En el último relevamiento CASEN (diciembre 2003) las líneas de pobreza fueron fijadas en \$43.712 para zonas urbanas (equivalente aproximado a 73 dólares mensuales) y \$29.473 para zonas rurales (equivalente aproximado a 50 dólares mensuales). Se considera pobres a aquellos hogares cuyos ingresos no alcanzan para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros.

La “línea de indigencia” está dada por el ingreso mínimo per cápita necesario para cubrir el costo de una canasta alimentaria. En el último relevamiento CASEN (2003) las líneas de indigencia fueron fijadas en \$21.856 para zonas urbanas (equivalente a 36 dólares mensuales) y \$16.842 para zonas rurales (equivalente a 27 dólares mensuales). Se considera indigentes a aquellos hogares que, aun cuando destinan todos sus ingresos a satisfacer las necesidades alimentarias de sus miembros, no logran cubrirlas adecuadamente.

En **México**, el cálculo de hogares y personas pobres se efectúa sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) relevada por el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI). Las medidas de pobreza oficiales toman como base la metodología propuesta por el “Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México”, grupo de reconocidos expertos nacionales e internacionales en la materia convocados al principio de la administración del presidente Fox.

A partir de las conclusiones de este Comité, los niveles de pobreza se definieron de la siguiente manera: a) *pobreza alimentaria*: califican como pobres todos aquellos hogares que no tienen ingreso suficiente para adquirir la canasta alimentaria. Este concepto se asemeja al de pobreza extrema. Califican dentro de esta categoría los hogares cuyo ingreso diario por persona, en el año 2000, era menor a \$20,9 en áreas urbanas (equivalente aproximado a 2,2 dólares) y \$15,4 en áreas rurales (equivalente aproximado a 1,6 dólares). b) *pobreza de capacidades*: da cuenta del hecho de que el ser humano, para potenciar sus capacidades personales, necesita satisfacer otras necesidades básicas además de las alimentarias. Tales gastos son los referentes a cuidados de la salud y educación básica. Califican dentro de esta categoría los hogares cuyo ingreso diario por persona, en el año 2000, era menor a \$25,6 en áreas urbanas (equivalente aproximado a 2,7 dólares) y \$18,3 en áreas rurales (equivalente aproximado a 1,9 dólares). c) *pobreza de patrimonio*: contempla no sólo la canasta alimentaria y las necesidades consideradas en el concepto anterior, sino también aquellas que permiten al ser humano vivir de manera digna. Estas necesidades adicionales son las de vestido y calzado; vivienda; servicio de conservación, energía eléctrica y combustible; alquiler de la vivienda y transporte público. Califican dentro de esta categoría los hogares cuyo ingreso diario por persona, en el año 2000, era menor a \$41,8 en áreas urbanas (equivalente aproximado a 4,4 dólares) y \$28,1 en áreas rurales (equivalente aproximado a 3 dólares).