

**¿Universalización, participación o focalización?:  
la economía política de las estrategias para el alivio de la pobreza en México**

**Jorge Mario Soto Romero**

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Cd. de México  
Massachusetts Institute of Technology

Ensayo presentado en el  
XXIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA)  
Washington, D.C., Septiembre 6-8 de 2001  
Sección programática: Política y políticas públicas  
Panel: POL 18, Nuevo gerencialismo y políticas públicas en Mexico

**Sumario**

Este ensayo analiza tres de los principales estrategias que han contribuido a definir las políticas y programas modernos para el alivio de la pobreza—universalización, participación y focalización—, destacando sus fundamentos e implicaciones éticas, políticas y económicas, así como sus ventajas y desventajas. Luego revisa y compara la experiencia de los tres programas más representativos para el alivio de la pobreza en México—Coplamar, Pronasol y Progresá—, enfocándose en los logros, limitaciones y problemas que éstos han engendrado, y que se pueden asociar a la aplicación de cada estrategia. Finalmente, el ensayo integra la teoría y la experiencia para proponer lineamientos útiles para el diseño e implementación de políticas y programas que sean éticamente aceptables, políticamente sostenibles y económicamente eficientes.

**Ensayo en progreso**

**No citar ni referenciar sin permiso del autor**

Los comentarios son ampliamente apreciados:

jsoto@campus.ccm.itesm.mx

jsotorom@mit.edu

(52) 5483-2230

(52) 5549-4291

## **La necesidad de revisar los estrategias para el alivio de la pobreza**

Desde los años 60's, cuando el tema de la pobreza empezó a tomar importancia en la agenda de los principales círculos académicos, los organismos internacionales y los gobiernos en los países en desarrollo, hasta hoy, cuando se ha convertido en un tema fundamental e ineludible en los ámbitos antes mencionados, nuestro conocimiento de acerca de qué es, cómo se reproduce y cómo se alivia la pobreza ha avanzado un enorme trecho. La literatura es extensa, los reportes y evaluaciones internacionales ampliamente difundidos e influyentes, y los programas gubernamentales de una notable erudición técnica. Sin embargo, a pesar de los avances en la teoría y en la práctica y de los significativos logros en la mejora de las condiciones de vida de los pobres alrededor del mundo, el fantasma de la pobreza sigue con nosotros, asustándonos y avergonzándonos tanto o más que antes. Para un observador poco aguzado, podría parecer que sabemos tanto acerca de la pobreza que si no la hemos podido abatir en todo este tiempo es simplemente por falta de recursos, de voluntad, o de ambos.

Obviamente, esto no es correcto, al menos en lo que se refiere al conocimiento, pues el campo es tan vasto y los detalles tan escurridizos que el tema sigue siendo analíticamente interesante, retador y fructífero. Sin embargo, la observación puede tener el peso del sentido común—que suele ser el menos común de los sentidos—, al llamar la atención hacia la economía política del alivio a la pobreza, que en el fondo tiene que ver con el ingreso y el poder. Y la pobreza se refiere precisamente a la falta de uno, de otro, o de ambos, especialmente cuando se conciben de forma más amplia. Es precisamente el

hecho de que algunas nociones tan añejas y llanas puedan seguir teniendo valor, lo que hace importante que revisemos la manera en que hemos pensado acerca de qué es, cómo se reproduce y cómo se alivia la pobreza.

Thomas Kuhn<sup>1</sup> afirma que la ciencia no necesariamente progresa de manera ordenada e incremental a partir de lo que se ha aprendido antes, sino de tiempo en tiempo surgen nuevos paradigmas que rompen radicalmente con la teoría establecida, y que en pocos años convierten en seguidores a muchos científicos que antes aceptaban como “verdadero” el conocimiento previo. Más aún, el triunfo de estas revoluciones científicas tenía que ver no sólo con hallazgos que retaran a la teoría establecida, sino frecuentemente también con cambios en las condiciones sociales, políticas y económicas que generaban un ambiente más receptivo y propicio para que la nueva teoría desplazara a la anterior. Kuhn también sugiere que los paradigmas que aceptamos no necesariamente se basan en reglas ampliamente compartidas que los hacen válidos o superiores a otros, pero eso no impide que sigan guiando la investigación—y en buena medida definiendo la acción pública. Entre otras cosas, esto sucede porque los científicos—así como los tomadores de decisiones—trabajan a partir de conceptos y modelos adquiridos a través de la educación y la literatura, muchas veces sin cuestionarse qué les da sustento y status de paradigmas. Finalmente, Kuhn sugiere que por su similitud y modelaje respecto de paradigmas comúnmente aceptados en una tradición científica, muchas otras nociones y prescripciones suelen ser aceptadas también, lo que multiplica el alcance y las implicaciones del conjunto de ideas básicas que aceptamos.

---

<sup>1</sup> Kuhn 1979.

Estas ideas nos llaman a cuestionar qué y cómo hemos realmente aprendido acerca de la pobreza y de su alivio. Por un lado, implican que las nociones actuales y dominantes deben ser analizadas críticamente—y en alguna medida lo son, aunque la crítica no siempre impacte a la corriente central con la rapidez y fuerza que mereciera. Por otro lado, implican que algunas nociones que hemos rechazado o que han pasado de moda pueden guardarnos aún lecciones importantes. Estas líneas de argumentación deberían ser suficientes, si no para cuestionar y dudar sistemáticamente de todo lo que creemos haber aprendido—lo cual en el extremo podría llevar a la parálisis—, sí al para ser mucho más receptivos y abiertos a la crítica de las nociones dominantes, y mucho más cuidadosos al tomarlas como guía de nuestra acción.

Pero más que de una preocupación por el avance de la teoría, mi trabajo es motivado originalmente por una profunda incomodidad acerca de la práctica del alivio a la pobreza en México durante los últimos 25 años, así como con las explicaciones y justificaciones que se han planteado al respecto. En este período más que en ningún otro en la historia nacional se han dedicado recursos sociales, políticos, económicos y técnicos en la lucha contra la pobreza. Ciertamente, fenómenos como la crisis de la deuda en 1982, la crisis financiera de 1995, y los procesos mismos de estabilización y ajuste estructural han contribuido a que la pobreza se haya mantenido en niveles altos durante todo el período.<sup>2</sup>

Pero más allá de estas complicaciones, basta una revisión a *grosso modo* para darse

---

<sup>2</sup> Lograr mediciones adecuadas de la pobreza en México durante el período en cuestión enfrenta problemas teóricos y prácticos. Primero, no existe un acuerdo fundamental sobre cuáles son las metodologías más apropiadas para medir la pobreza. Segundo, no existen bases de datos comparables y fidedignas para calcularla durante todo el período, sino sólo a partir de mediados de los 80's. Diversos autores e instituciones han ubicado la pobreza y la pobreza extrema durante el período en cuestión en niveles de entre 75% y 35% y entre 50% y 15% de la población respectivamente. Para una comparación de algunas metodologías y de sus resultados en el período, ver Boltvinik Kalinka y Hernández Laos 1999, pp. 90; para comparaciones internacionales, ver PNUD 1997, pp. 53-54.

cuenta que, de un sexenio a otro, las acciones de alivio a la pobreza muestran serios rasgos de discontinuidad e inconsistencia. Más aún, la cronología, formas y contenidos de los cambios de estrategia sugieren no un proceso de evolución y adaptación de la política social, sino más uno de desplazamiento y sustitución, lo cual redundaría en ineficiencia, ineficacia y escaso aprendizaje en la labor institucional. Esto se puede apreciar claramente cuando se analizan los principales programas de cada sexenio en la materia, como hará más adelante en el ensayo.

La inconsistencia de las políticas públicas en el tiempo no debe sorprender a nadie, mucho menos en un país como México, que se ha caracterizado porque cada Presidente impone su estilo personal de gobernar. Sin embargo, este proceso de aparente desplazamiento y des-aprendizaje no ocurre en similar forma y medida en otras áreas claves de la administración, como es el caso de la hacienda pública, la seguridad nacional, la educación y procuración de justicia, donde los cambios de política de un sexenio a otro no han sido tan abruptos o tan frecuentes. En la política social mexicana, pareciera que en vez de aprender de los aciertos y errores anteriores, mucho de lo viejo simplemente se descalificara y la experiencia se perdiera—¡muera el Rey, viva el Rey!

Esta reflexión sugiere una serie de preguntas. ¿Qué factores y condiciones han definido las estrategias de alivio a la pobreza en cada etapa? ¿Por qué de una etapa a otra se presentan tales discontinuidades e inconsistencias? ¿Qué características básicas debe reunir una estrategia que facilite un aprendizaje, evolución y adaptación más ordenados, generando la continuidad y consistencia necesarias para verdaderamente abatir la

pobreza? ¿Cómo recomendaciones puntuales se pueden hacer a la estrategia actual, a manera de empezarla a posicionar en ese camino de largo plazo? Es precisamente a bordar estas cuestiones a lo que dedico el resto de mi ensayo.

### **La economía política del alivio a la pobreza**

Mi hipótesis es que la política social en general y las estrategias de alivio a la pobreza en particular, se establecen a partir de seis condiciones fundamentales:

- (i) la noción prevaleciente de la justicia distributiva;
- (ii) la relación estructural de las elites decisoras respecto de los pobres y los no pobres;
- (iii) la restricción presupuestal del gobierno;
- (iv) la capacidad de la burocracia;
- (v) el carácter cívico y comunitario de los pobres; y
- (vi) el estado del debate sobre el alivio a la pobreza.

Cada una de estas condiciones se ubica en una dimensión particular del alivio a la pobreza—la ética, la política, la economía, la sociedad, la administración y el conocimiento respectivamente—, y puede variar dependiendo de la sociedad y el período específicos de que se trate. Asimismo, cada condición plantea prioridades y limitaciones a la acción social del Estado, generando una matriz a partir de la cual se define una estrategia ‘óptima’, en el sentido que sintetice las diversas prioridades y limitaciones, y que una vez factorando éstas, ‘maximice’ el alivio de la pobreza.

En la dimensión ética, la condición relevante es la o las nociones prevalecientes acerca de la justicia distributiva. Si una noción particular o nociones afines son ampliamente compartidas, los acuerdos básicos en torno a la estrategia óptima serán más amplios, sencillos y legitimados; por el contrario, si no existe una noción ampliamente compartida o si las que sostienen los actores políticos son encontradas, los acuerdos básicos serán más estrechos, complicados y cuestionados.<sup>3</sup> En la dimensión política, la condición fundamental es la relación estructural de las élites decisoras respecto de los grupos que compiten por los beneficios de la política social—incluyendo por supuesto a los pobres y a los no-pobres, y a diversos sub-grupos dentro de ellos—, ya que ésta determina el carácter y los resultados de la política distributiva. Si las élites tienen sustancial autonomía respecto de los grupos no pobres y/o tienen un interés clientelar respecto de los pobres, la estrategia óptima de alivio a la pobreza tenderá a dirigir más beneficios hacia estos últimos; en caso contrario, una parte sustancial de los recursos para el alivio a la pobreza terminará beneficiando a los no pobres.<sup>4</sup>

En la dimensión económica, la condición relevante es la restricción presupuestal que tiene el gobierno para dedicar recursos al alivio de la pobreza, que a su vez pone presiones sobre el grado de eficiencia y efectividad esperada. Obviamente, a mayores recursos más amplias y mejores podrán ser las acciones de alivio a la pobreza y mayores tenderán a ser los beneficios para los pobres. Por otro lado, entre más escasos sean los

---

<sup>3</sup> Para una revisión acerca de las diversas nociones de la justicia distributiva, ver Caporaso and Levine 1996, capítulo 9.

<sup>4</sup> Para mayor desarrollo sobre la autonomía del Estado y de las élites decisoras en particular, ver Kohli 1987 y Evans 1995; para un análisis del clientelismo, ver Buchanan, Gordon and Tullock 1972.

recursos mayores serán los incentivos para preferir estrategias con mayor nivel de eficiencia y efectividad en el alivio a la pobreza . En la dimensión social, el carácter cívico y comunitario de los pobres determinará si asumen una actitud activa o pasiva respecto de la gestión e implementación de las acciones, y más aún, si las aceptan o se resisten a ellas.<sup>5</sup>

En la dimensión administrativa, la capacidad burocrática de las agencias encargadas de las acciones de alivio a la pobreza influenciará qué tipo de estrategias pueden realmente considerarse como opciones y cómo serán implementadas.<sup>6</sup> Finalmente, en la dimensión cognitiva, el estado del debate sobre la pobreza y su alivio—y particularmente aquel que aplique al país en cuestión—, serán también determinantes para establecer las definiciones, mediciones, causalidades de la pobreza, y por ende, las estrategias preferidas para aliviarla.<sup>7</sup>

Considerando que las condiciones relevantes pueden variar de una sociedad a otra y de un período a otro, las estrategias óptimas resultantes pueden variar de una sociedad a otra en un mismo período, así como de un período a otro en una misma sociedad. Esto ayudaría a explicar las diferencias en las estrategias de alivio a la pobreza entre los países, así como los cambios en las estrategias de un mismo país a través del tiempo. Pero además de explicar diferencias y cambios, este razonamiento prevé también problemas. Por un lado,

---

<sup>5</sup> Para una revisión de las características de la “comunidad cívica” y de sus implicaciones, ver Putnam 1992.

<sup>6</sup> La capacidad burocrática se refiere a la capacidad del gobierno para coordinar, implementar y operar políticas públicas, lo que define su habilidad para penetrar a la sociedad y llevar a cabo sus decisiones. Ver Weiss 1998.

<sup>7</sup> Para una revisión de la visión dominante de la pobreza y de su alivio, ver World Bank 2000; para una crítica del estado general del debate, ver Oyen 1996 y Abdus Samad 1996; y para una discusión del estado que guarda en América Latina, ver Golbert and Kessler 1996.

puesto que las prioridades y limitaciones que impone una dimensión pueden no ser compatibles con las que impone otra u otras dimensiones, las estrategias óptimas resultantes pueden ser disfuncionales e inefectivas en lo que al alivio a la pobreza se refiere. Por otro lado, partiendo de que el proceso de ‘optimización’ tiene un carácter estático y de corto plazo—especialmente debido a las expectativas temporales limitadas de algunos actores políticos—la estrategia resultante tenderá a ser útil sólo en el corto plazo, por lo que cada período tenderá a definirse nuevamente, haciendo que cada estrategia resultante sea sub-óptima en una perspectiva dinámica.

### **Las estrategias para aliviar la pobreza: universalización, participación y focalización**

En las últimas décadas han surgido tres estrategias principales para aliviar la pobreza en el mundo en desarrollo: la universalización, la participación y la focalización. Cada estrategia se basa en nociones éticas y teóricas distintas acerca de la pobreza y de su alivio.<sup>8</sup>

La universalización se funda esencialmente en el liberalismo utilitario y en la economía del bienestar. Concibe a la justicia distributiva como aquella que garantiza la igualdad positiva de derechos, obligaciones y libertades para todos, y asocia a la pobreza con la falta de satisfactores materiales esenciales para una vida digna y productiva, ubicándose entonces en la perspectiva de las necesidades básicas y de la marginación. Como

---

<sup>8</sup> Para una revisión de las estrategias y de los problemas que presentan, ver Skocpol 1990 y Raczynski 1995.

estrategia, implica básicamente proveer dichos satisfactores sin distingo de las características particulares de los beneficiarios, a fin de garantizar su acceso para toda la población.

La participación presenta influencias tan diversas como el liberalismo clásico, el neomarxismo y el comunitarianismo, y es en parte por ello que puede resultar atractiva a grupos con ideas e intereses radicalmente distintos. En el enfoque participativo, la pobreza se asocia con la explotación económica, la asimetría de poder, y la desintegración social y política, y la justicia distributiva se concibe a través de la lucha social, la solidaridad, la corresponsabilidad y el empoderamiento de las clases y grupos en desventaja. Como estrategia de alivio a la pobreza, implica un proceso en el que los beneficiarios y otros actores políticos relevantes influyen directamente las decisiones y/o subvencionan parcialmente las iniciativas para aliviar de la pobreza, con el propósito de empoderar a los beneficiarios, sumar recursos y legitimar la acción estatal.

Por su parte, la focalización muestra la marca ética del liberalismo igualitario y la marca teórica de la economía neoclásica. La justicia social distributiva se concibe a partir de tratar y proveer igual a los iguales y desigual a los desiguales, buscando otorgar el máximo beneficio a los que tienen menos. Además, relaciona la pobreza con la carencia de los bienes básicos para que los individuos puedan procurarse otros superiores, lo que la acerca a la visión de las capacidades y las redes de seguridad social. Como estrategia, entraña la concentración de los recursos disponibles en una población limitada de beneficiarios potenciales que se identifican de acuerdo a un conjunto de características

socioeconómicas particulares, a fin de elevar el impacto o beneficio per cápita de la acción pública.

### **Fortalezas y debilidades de cada estrategia**

En términos de su contribución para el alivio de la pobreza y de sus implicaciones económicas, políticas y sociales, cada estrategia tiene una serie de fortalezas y debilidades características. A continuación menciono tan sólo algunas de las que han sobresalido más en la práctica:

#### Universalización:

##### *Fortalezas:*

- Maximiza el número de beneficiarios potenciales de la política social.
- Genera apoyo político abundante y unitario.
- Favorece la sustentabilidad política de los programas.
- Disminuye el problema de estigmatización de los pobres y de competencia entre de los beneficiarios potenciales de las políticas sociales.

##### *Debilidades:*

- Fomenta la ineficiencia y la falta de calidad en la prestación de servicios sociales.
- Demanda muchos recursos fiscales y es muy vulnerable ante las crisis económicas el aumento de la restricción presupuestal.
- Tiende a otorgar los más de los recursos a quienes menos los necesitan.

- Puede generar distorsiones importantes en el funcionamiento de los mercados.

### Participación:

#### *Fortalezas:*

- Incorpora recursos adicionales a la acción social del Estado.
- Favorece el sentido de pertenencia y el empoderamiento de los grupos, comunidades y localidades.
- Aumenta el sentido de apropiación de los beneficios.
- Puede mejorar el diseño, implementación de los programas y la satisfacción de los beneficiarios.

#### *Debilidades:*

- Presenta tendencias regresivas en la distribución de recursos porque los más pobres frecuentemente participan menos.
- Puede asignar recursos a proyectos no prioritarios.
- Es susceptible al manejo político clientelar.
- La dinámica participativa suele ser compleja, costosa e incierta.

### Focalización:

#### *Fortalezas:*

- Aumenta la eficiencia y el impacto a partir una restricción presupuestal.
- Minimiza el error de inclusión y el goteo.

- Facilita alcanzar a grupos que tradicionalmente no han tenido acceso efectivo a las políticas y programas sociales.
- Promueve la transparencia e inhibe el clientelismo en la asignación de recursos.

*Debilidades:*

- Requiere gran información y capacidad técnica e institucional.
- Puede propiciar la dependencia y la estigmatización de las familias y comunidades pobres.
- Maximiza el error de exclusión y los conflictos distributivos intra-familiares, comunitarios y sociales entre los que sí benefician y los que no.
- Tiende a ignorar e incluso atentar contra instituciones y mecanismos sociales en el nivel local.

Estas estrategias no son necesariamente excluyentes, sino que pueden y suelen ser hasta cierto punto complementarias; tal es el caso, por ejemplo, de la focalización geográfica, la autofocalización, y la participación en proyectos de carácter universalista como los de infraestructura. Sin embargo, también existen contradicciones e intercambios (*trade-offs*) entre ellas que son prácticamente inevitables, como los que surgen cuando las comunidades demandan mayor participación en los programas focalizados establecidos para su propio beneficio.

En el balance, no es claro que una estrategia o una combinación particular de las mismas sean intrínsecamente superiores a otras, como a veces pudiera derivarse de algunos de los

textos más influyentes en la materia. Lo que sí parece más claro es que, como cada estrategia tiende a definir mecanismos de asignación y medios de satisfacción distintos e implica una serie de ventajas y desventajas para la acción social del Estado, cada estrategia tenderá a asociarse con contextos de economía política distintos. De esta manera, la selección inicial y los cambios de estrategia pueden ser explicados en buena medida por las condiciones iniciales y los cambios en la economía política en que la acción pública para aliviar la pobreza está inmersa.

### **Estructura y agencia: hacia una estrategia alternativa**

Los argumentos antes presentados pueden parecer excesivamente deterministas, de manera que quedaría muy por hacer si se buscara una estrategia alternativa que redunde efectivamente en un alivio de la pobreza: el sistema de la política social parece determinarse de manera automática. Sin embargo, esto no tiene que ser así. Como bien señala Paul Streeten en un ensayo con intenciones similares,<sup>9</sup> no se necesita ser un conductista para creer que la voluntad humana juega un papel esencial en la determinación de la conducta. Además, no se requiere ser experto en gobierno corporativo ni ser un fiel adherente de los estados fuertes para concebir que en todo sistema de economía política los individuos y grupos que participan en la toman decisiones frecuentemente tiene y encuentran grados de libertad que no son despreciables. Creo firmemente que las condiciones que he mencionado determinan la estructura básica en la que se definen la acción pública para aliviar la pobreza, pero que

---

<sup>9</sup> Streeten 1995.

quedan espacios importantes para la agencia individual, para la imaginación colectiva, y aún para los choques aleatorios.

Si realmente queremos que las acciones para aliviar la pobreza tenga consistencia y continuidad, es necesario abocarnos a encontrar los grados de libertad dentro de la estructura y diseñar estrategias que sean éticamente justificables, políticamente factibles, económicamente eficientes, administrativamente operables, socialmente incluyentes, y técnicamente informadas. Esta no es una lista de lavandería de cómo debe ser una estrategia ideal, sino la especificación de las condiciones mínimas a las que debemos enfocarnos si queremos diseñar una estrategia de cambio posible en el largo plazo. Más que dejar que el sistema determine endógenamente estrategias 'óptimas' en estática comparada, creo que un ejercicio útil podría orientarse a buscar estrategias que deriven el mayor alivio posible a partir de maximizar la tolerancia de los actores y llevar a su límite superior las restricciones. En una perspectiva dinámica, esto bien puede redundar en prioridades más compatibles y en una relajación de las restricciones relevantes.

En tanto que se avanza en los anterior estas son algunas ideas que propongo discutir para el caso mexicano, que se derivan de la experiencia y de la imagería internacional en las búsqueda de estrategias mejores:

- *Focalizar dentro de la universalización.*- Por ejemplo, dentro de un presupuesto educativo fijo, destinar más recursos públicos a la educación básica y menos a la educación superior.

- *Focalizar geográficamente, universalizar sectorialmente.*- Por ejemplo, destinar recursos especiales a para las microregiones más marginadas, pero hacerlos accesibles para toda la población al seno de las mismas.
- *Autofocalización:* Implementar o ampliar los subsidios a bienes “inferiores”—con elasticidad negativa del ingreso—como puede ser la yuca y en algunos casos la leche en polvo.
- *Privilegiar la participación para proyectos productivos, urbanos y de infraestructura.*- Pudiera ser el caso de la promoción de empresas sociales y fondos de inversión.
- *Privilegiar la universalización para la seguridad social:* Echar a andar un seguro de desempleo y mejorar el sistema de pensiones.
- *Limitar la focalización a los ultra-pobres rurales y a los muy vulnerables.*- e.g., para las familias geográficamente dispersas y socialmente excluidas.

## Referencias

- Abdus Namad, Syed. 1996. "The Present Situation of Poverty Research", in Else Oyen, S.M. Miller and Syed Abdus Namad, eds., *Poverty: A Global Review. Handbook of International Poverty Research*. Oslo: Scandinavian University Press and UNESCO
- Caporaso, James and David Levine. 1996. *Theories of Political Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press
- Golbert, Laura and Gabriel Kessler. 1996. "Latin America: Poverty as a Challenge for Government and Society," in Else Oyen, S.M. Miller and Syed Abdus Samad, eds., *Poverty: A Global Review*. Oslo: Scandinavian University Press and UNESCO.
- Kohli, Atul. 1987. *The State and Poverty in India: The Politics of Reform*. New York: Cambridge University Press
- Kunh, Thomas. 1979. *The Structure of Scientific Revolutions*. 2<sup>nd</sup> ed., enlarged. Chicago: University of Chicago Press.
- Oyen, Else. 1996. "Poverty Research Rethought", in Else Oyen, S.M. Miller and Syed Abdus Namad, eds., *Poverty: A Global Review. Handbook of International Poverty Research*. Oslo: Scandinavian University Press and UNESCO
- Putnam, Robert. 1992. "Democracy, Development and the Civic Community: Evidence from and Italian Experiment." Paper prepared for the International Conference on Culture and Development in Africa, organized by The World Bank. Washington, D.C., April 2.
- Raczynski, Dagmar. 1995. "Strategies to combat poverty in Latin America", in Dagmar Raczynski, ed., *Strategies to combat poverty in Latin America*. Washinton, DC: The Inter-American Development Bank.
- Skocpol, Theda. 1990. "Targeting within Universalism: Politically Viable Policies to Combat Poverty in the United States", in C. Jencks and P. Peterson, eds., *The Urban Underclass*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Streeten, Paul. 1995. "The Political Economy of Fighting Poverty". Issues in Development Discussion Paper 1. ILO, Geneva.
- Weiss, Linda. 1998. *The Myth of the Powerless State*. Ithaca: Cornell University Press.

World Bank. 2000. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*.  
Washington, D.C.: The World Bank.