

NT-1145



ILPES
Instituto Latinoamericano y del
Caribe de Planificación Económica
y Social

PROPOSAL

Programa Conjunto sobre Políticas Sociales para
América Latina



OEA
Organización de los
Estados Americanos

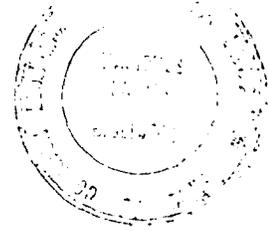


FOCALIZACION *

Rolando Franco y Ernesto Cohen

* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial, las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad de los autores y puede no coincidir con las de la organización.

1982



INDICE

Página

INTRODUCCION	1
I. ¿QUE ES FOCALIZAR?	1
II. ¿POR QUE FOCALIZAR?	4
III. ¿PARA QUE FOCALIZAR?	5
a) Los argumentos de la crisis	5
b) Los argumentos permanentes	6
c) Dificultades de la focalización	12
IV. ¿CUANDO FOCALIZAR?	13
a) Cuándo es posible focalizar	13
b) ¿Cuándo conviene focalizar?	14
V. ¿COMO FOCALIZAR?	15
a) Identificación de individuos o familias	15
b) Identificación de espacios geográficos	18
c) Matriz de Grados de Urgencia	20
VI. EXPERIENCIAS DE FOCALIZACION. EL CASO DE CHILE	20
a) La especificidad de la política social en Chile	21
b) Generación de instrumentos estadísticos para permitir la focalización	22
c) Ventajas y riesgos de la focalización chilena	23
d) Limitaciones e impacto de la focalización chilena	23

INTRODUCCION

El tema de la focalización se encuentra en el tapete de la discusión en materia de política social y se argumenta en favor y en contra. Aquí se intentará hacer su defensa, mostrando sus eventuales ventajas, así como los problemas que plantea y de qué manera la focalización puede ser combinada positivamente con políticas universalistas llevadas adelante en algunos campos.

Cuando el tema en discusión son criterios e instrumentos mediante los cuales sea posible aumentar la racionalidad con la cual se asignan los recursos públicos, hay que prestar atención a la focalización, a través de la cual es posible alcanzar más eficazmente los objetivos de los programas sociales y utilizar con mayor eficiencia los recursos disponibles.

I. ¿QUE ES FOCALIZAR?

La focalización es un criterio para el diseño de programas, que se caracteriza por identificar, con la mayor precisión posible en cada caso, al conjunto de los beneficiarios potenciales, con el objetivo de provocar un impacto per capita elevado mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios.

Cuál es el objetivo de la focalización? Provocar un impacto per capita elevado. O sea, trata de que el impacto sobre cada persona o familia que conforma el grupo objetivo que se va a atender sea el mayor posible. Dado que se conocen las

características del grupo, que se diseña el programa tomándolas en cuenta, cabe esperar que el impacto producido sea mucho mayor que el que podría derivar de una política global, general, homogénea, que se aplica por igual a todos y que, en definitiva, no concentra sus esfuerzos sobre ese específico grupo carenciado.

Se hace política social porque un gobierno ha identificado algún problema que cree debe atender. Ante todo, **selecciona prioridades** (esto es, el **qué** de la política) dando tratamiento preferencial a algunos problemas y postergando otros que considera menos urgentes. Debe optar entre realizar inversiones físicas, productivas o sociales y, cuando se haya decidido por estas últimas, debe elegir entre destinar recursos a educación, a salud, o a vivienda y, posteriormente, seleccionar entre diversas formas de gastar esos recursos en cada sector (por nivel de enseñanza, por atención primaria, curativa o preventiva, etc.). Esto implica fijar el **cuánto** se otorgará a determinada política. Resuelve, también, asignar determinado monto de los recursos disponibles a la atención de dichas necesidades.

Asimismo, puede otorgar un **tratamiento preferencial** a ciertos grupos de la población con características específicas (niños, ancianos, impedidos, etc.), es decir, convertirlos en grupos focales o poblaciones objetivo de la política social (determinar **quiénes** serán los beneficiarios). Cuanto más clara haya sido esta identificación y mayor certeza se tenga respecto al tipo de intervención que se considera adecuada, más fácil será también determinar quiénes pueden beneficiarse de la política.

Al fijar los recursos, posiblemente, se aprecie que no puede atenderse a todos los que se quisiera, lo que exige seleccionar quiénes son los que se encuentran en mayor riesgo o tienen necesidades menos postergables. Esto es vital sobre todo en los programas de compensación, por cuanto los recursos se orientan a atender no a todo el mundo, sino a aquéllos a los que es necesario compensarles las pérdidas que están sufriendo por el ajuste. Cuanto más clara haya sido la identificación y mayor certeza se tenga respecto al tipo de intervención que se considera adecuada, más fácil será también determinar quiénes pueden beneficiarse de la política.

Cuanto más clara haya sido esta identificación y mayor certeza se tenga respecto al tipo de intervención que se considera adecuada, más fácil será también determinar quiénes pueden beneficiarse de la política.

En primer lugar, ¿qué debe entenderse por focalización? La focalización es simplemente tratar de identificar con la mayor precisión posible al conjunto de los beneficiarios potenciales de un programa. Nada más. Esto requiere conocer bastante a fondo las características del grupo que se quiere atender. Y, conociéndolas, será posible diseñar un programa que se adecúe a la perfección, si fuera posible, a sus necesidades, a sus características socioculturales. Focalizar, entonces, implica superar la oferta homogénea que se hace por parte del Estado, una oferta que es igual para toda la población, independientemente de sus diferencias.

II. ¿POR QUE FOCALIZAR?

Los estudios para identificar a quiénes se benefician de los gastos sociales tienden a mostrar que la mayoría de ellos no son pobres.

Las políticas tradicionales implementadas en América Latina han fracasado en el esfuerzo de llegar a los pobres y sacarlos de esa condición. El ejemplo típico es la educación primaria. Cuando se analiza el desgranamiento de las cohortes se aprecia que, por un lado, ese fenómeno alcanza gran importancia y, por otro, que son los niños procedentes de hogares pobres los que abandonan anticipadamente, contribuyendo así a repetir el círculo vicioso de la pobreza. Ello sucede así aunque se les brinde educación gratuita, abierta e incluso obligatoria.

Por otro lado, muchos programas muestran fenómenos de lo que se ha dado en llamar "acceso segmentado" (Mesa Lago 1985), vale decir, se establecen para atender a ciertos grupos sociales, organizados para la defensa de sus intereses frente al Estado, con independencia de la urgencia de las mismas y aunque existan otros grupos más necesitados.

Cuando los recursos son limitados, la forma tradicional de hacer política social no permite llegar a los más pobres, por cuanto debe soportar la demanda de quienes tienen menor necesidad pero acceso relativamente más fácil.

Su mayor educación les proporciona la información requerida para acceder a los servicios sociales. Los pobres, en cambio, son

afectados por barreras culturales, por su analfabetismo, por carecer de información sobre los programas; por el requisito de presentar certificados, etc. Tienen además escaso papel en la política, lo que hace difícil que puedan defender adecuadamente sus derechos.

Asimismo, como incluso los servicios gratuitos tienen costos de transacción (transporte, tiempo, etc.) suele no ser demandados por los más pobres.

Por otro lado, en muchas ocasiones los gobiernos se fijan como meta la ampliación de la cobertura de un determinado programa. El esfuerzo de ampliación se hace entonces donde hay más personas (las grandes ciudades) porque es más fácil ampliar la clientela de los servicios, aun cuando no estén allí quienes tienen mayores necesidades insatisfechas.

III. ¿PARA QUE FOCALIZAR?

Hay argumentos que se esgrimen para justificar la utilización del principio de la focalización durante periodos de crisis y otros, de tipo más general, que tienden a justificarla incluso en periodos de normalidad.

a) Los argumentos de la crisis

i. Limitación de los recursos. Durante la crisis tiende a enfatizarse la escasez de recursos, como consecuencia de la caída del gasto social.

ii. Necesidades insatisfechas crecientes. Con la crisis, también se dio un aumento de las necesidades de la población y, en especial, de los grupos más pobres que habían sido afectados por la crisis.

La combinación de menos recursos y mayores necesidades conduce fácilmente a postular la conveniencia de concentrar los esfuerzos en quienes tenían las necesidades insatisfechas y promover su aprovechamiento más eficiente. En esa perspectiva, no era lógico gastar con indiferencia tanto en quienes necesitan, como en los que no tienen tal necesidad (Jones, Brown, y Bradshaw 1978).

Hay quienes sostienen que las intervenciones focalizadas sólo son útiles bajo circunstancias especiales (recesión, o crisis). Afirman que, en el largo plazo, las más beneficiosas tal vez sean aquellas políticas generalizadas bien estructuradas, junto con cambios beneficiosos en el proceso de crecimiento (PNUD 1990: 103).

Triple desafío para los países en desarrollo: "deben ampliar las oportunidades de desarrollo para un número creciente de personas, deben mejorar los niveles de vida, deben lograr más con menos" (PNUD 1990: 64)

b) Los argumentos permanentes

Sin embargo, no sólo en épocas de crisis es posible justificar la necesidad de utilizar el criterio de la focalización. Hay diversos argumentos que permiten sostener que él debe ser un criterio de utilización permanente para una política social racional.

i. **Mejora del diseño de los programas.** Cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias a satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resulta diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución. Así, por ejemplo, es evidente que las necesidades de educación de un grupo rural aislado son diferentes a las propias de la clase media urbana. Por tanto, un curriculum homogéneo aplicado en todo el país excluye a todos aquellos que no obtienen nada positivo de cursar esos estudios. Si se aceptara la focalización, podría llegarse a los niños de esos grupos con programas escolares que respondieran a sus peculiaridades de inserción geográfica, de cultura, de situación socioeconómica. Esas características son distintas a las que presentan la mayoría de los alumnos incorporados al sistema escolar que maneja una oferta educativa universalista.

ii. **Aumento de la eficacia de un programa.** La escasez de recursos para ejecutar programas sociales no se reduce a la crisis. Cuando se decide gastar más en educación o en salud, se están retirando recursos de algún otro uso alternativo, por ejemplo, la inversión productiva. Y ésta es muy importante, por cuanto sólo a través de ella será posible asegurar el crecimiento económico, que va a generar empleos, que son el principal motor para acabar con la pobreza. Entonces, no es cierto que cuanto más recursos se destinen a lo social, mejor. Los recursos son siempre escasos. Nunca los hay en cantidad suficiente para atender todos los usos alternativos posibles y satisfacer todas las necesidades de una sociedad. Hay

una jerarquía en la satisfacción de las necesidades: satisfechas las más primarias, afloran otras que, en ese momento, se tornan tan importantes como lo habían sido las anteriores. Cuando se llega a la cobertura total en materia educativa, se descubre el problema de la calidad, que exige más recursos aún.

Dado entonces que siempre se requerirán más recursos que los que están disponibles para satisfacer necesidades crecientes, siempre será necesario asignarlos a base de algún criterio que permita alcanzar los objetivos planteados.

Entre los aspirantes a beneficiarse de un programa, los habrá con mayor o menor insatisfacción de la necesidad a ser atendida. Surgen entonces tres criterios posibles para el acceso:

- * atender al que llega primero;
- * dar preferencia a quienes tienen menos necesidades porque será más fácil que superen su necesidad;
- * priorizar a los más necesitados (justamente por la mayor gravedad de su situación).

Atender al que llega primero ha sido el criterio dominante en la política social de nuestros países. Así, el grupo social con capacidad de organizarse y demandar conseguía que se satisficieran sus intereses (como en el caso de la seguridad social, ya tratado). Como este criterio ya ha sido aplicado, es posible afirmar que el mismo termina no atendiendo a los que tienen más necesidades.

Atender a los menos necesitados puede ser válido porque es más fácil saciar sus carencias. Un gobierno que quiere mostrar que tuvo una administración exitosa podría adoptar este criterio y decir: "Cuando se instaló este gobierno había x familias por debajo de la línea de pobreza y hoy sólo hay y". Tendría una fuerte rentabilidad política, si es que la política social produce réditos políticos. Como recuerda el (BM 1990: 31) importa especialmente conocer la gravedad de la pobreza. Si se pretende transferir ingresos a los pobres, no puede juzgarse el éxito del programa sólo mediante un índice de recuento de los pobres por cuanto, de hacerlo así, es evidente que el dinero deberá transferirse primero a los menos pobres que tienen mayor probabilidad de superar la línea de la pobreza.

Pero este criterio sería absolutamente correcto para cierto tipo de programas. Así la promoción de la microempresa tiene que atender a las unidades económicas que sean viables, excluyendo a las que no lo sean, aunque quienes participan de ella sean más pobres.

El tercer criterio, atender los casos de mayor gravedad parece ser el adecuado para programas asistencialistas o de inversión en capital humano. Existe cierto consenso respecto a que debe darse más a los que tienen menos y si lo que se pretende es mejorar la equidad, también corresponde seguirlo. Además, los que son más pobres deberían ser atendidos prioritariamente en el momento de la compensación social, porque normalmente carecen de acceso a los subsidios que la política social tradicional transfiere.

Un estudio reciente afirma: "La distribución de servicios sociales no debe ser neutral respecto a los grupos de ingreso" (PNUD 1990: 182). Incluso se sostiene que: "Si los grupos no necesitados reciben beneficios sustanciales o si tales beneficios no les llegan a los grupos necesitados, significa que la intervención está mal diseñada (PNUD 1990: 102).

Sin embargo, el segundo criterio es el correcto para otros programas. Así la promoción de la microempresa tiene que atender a las que sean viables, excluyendo a las inviables, aunque quienes participan de ella sean más pobres.

En ambos casos se está focalizando al elegir quiénes acceden al programa. El otro criterio mencionado es el usual en políticas generales y que tienen una baja capacidad de discriminación.

iii. **Aumenta el impacto producido por el programa sobre la población objetivo.** Las políticas generales tienden a ser de alto costo y bajo impacto, mientras que las focalizadas producen mayor impacto en la población de mayor riesgo. Al analizar los resultados generados por los programas focalizados en Chile, un estudio independiente concluyó que: "Para una familia en extrema pobreza, el conjunto de subsidios estatales al que puede optar representa una renta mensual superior (en 90%) al ingreso mínimo" (Vergara 1990: 327). Queda claro entonces el impacto que la focalización produce sobre los ingresos totales de la familia pobre, al evitar la dispersión de los recursos y concentrarlos en el grupo que más los necesita.

Cabe insistir entonces en que la "focalización eleva la magnitud del impacto por unidad de recursos invertidos y reduce los costos finales" (Schejtman 1989: 118-119).

iv. Exclusión de quienes no tienen la necesidad prevista en el programa. La focalización es un criterio de inclusión pero también de exclusión. Esto es muy positivo, porque evita someter a tratamiento a quien no lo necesita, incluso porque puede producirsele un daño. Así, en el caso de un programa de comedores escolares que entregaba un complemento alimentario a los niños, se optó por una prestación generalizada. Todos los niños que asistían a la escuela recibían una ración similar. El resultado fue que al cabo de dos años, la población atendida mostraba tres subgrupos: uno que había mejorado su situación nutricional, un segundo que había aumentado su desnutrición (era justamente el grupo más necesitado, y la no consideración de la estrategia de sobrevivencia familiar había omitido que dadas las condiciones de pobreza de la familia, ésta distribuía los alimentos entre sus miembros, excluyendo a quienes se suponía que ingerían lo necesario en la escuela); un tercer grupo, mostraba problemas de obesidad: se le habían entregado alimentos en la escuela cuando la alimentación que recibía en su casa era la requerida, generándosele un problema que anteriormente no tenía (Cohen & Franco 1988, 1992). La focalización permite de esta manera evitar que las buenas intenciones produzcan daño.

En conclusión, incluso en momentos de prosperidad económica, la focalización tiene ventajas por cuanto asegura un impacto mucho mayor (con la misma cantidad de recursos) en la solución de los problemas detectados, reduciendo el periodo de duración de la intervención (con la disminución consiguiente del sufrimiento de quienes tenían necesidades insatisfechas) y libera recursos que la sociedad podrá destinar a otros fines.

c) Dificultades de la focalización

Pueden mencionarse dos dificultades principales. Por un lado, los costos y, por otro, los requerimientos de infraestructura administrativa.

i. **Los costos.** Ante todo, hay que reconocer que la focalización tiene costos. Cuanto más precisa sea la delimitación de los beneficiarios de un programa (con lo que se obtienen las ventajas ya enumeradas) mayor será el costo administrativo en que es necesario incurrir para identificarlos.

Podría establecerse, en este sentido, el siguiente principio guía de la asignación de recursos: **debe mejorarse el grado de delimitación de la población objetivo hasta el punto en que el incremento de los costos administrativos sea compensado por la reducción en los subsidios directos necesarios para atender a dicha población** (Schejtman 1989: 127).

ii. La capacidad administrativa. Aplicar adecuadamente la focalización, tiene exigencias que -según algunos - sólo la hacen viable en países que cuentan con alta capacidad administrativa (PNUD 1990: 102). Es una verdad a medias. Cierta tipo de focalización exige, como se verá, la existencia de sistemas de información que pueden no existir en países de poco desarrollo. Sin embargo, hay formas de focalización que no requieren sofisticación estadística, sino buen criterio en el diseño de la política.

IV. ¿CUANDO FOCALIZAR?

Corresponde aquí distinguir entre la posibilidad y la conveniencia de aplicar el principio de la focalización.

a) Cuándo es posible focalizar

No siempre. Hay casos en que incluso existen disposiciones legales que establecen la obligación del Estado de prestar en forma general determinados servicios, sobre todo educacionales.

Tampoco corresponde, por ejemplo, establecer criterios de discriminación cuando se están defendiendo bienes públicos. Ello sucede en el caso de epidemias o sus prevenciones. Los programas de inmunización, para tener éxito, deben cubrir al conjunto de la población, aunque se focaliza al indicar el grupo de edad a inocular.

Asimismo, cuando el gobierno estima que debe atenderse cierto problema que no es sentido como tal por la población con capacidad de pago, es probable que tenga que optarse por una prestación universal, por cuanto esa población no tendrá disposición a pagar por necesidades **no sentidas**.

De todas maneras, el criterio debe ser focalizar siempre que sea posible.

b) ¿Cuándo conviene focalizar?

Hay quienes sostienen que las intervenciones focalizadas sólo son útiles bajo circunstancias especiales (recesión, o crisis). Afirman que, en el largo plazo, las más beneficiosas tal vez sean aquellas políticas generalizadas bien estructuradas, junto con cambios en el proceso de crecimiento beneficiosas (PNUD 1990: 103).

Es posible discrepar con esta afirmación. Incluso en momentos de prosperidad económica la focalización tiene ventajas por cuanto los recursos que se destinan a un grupo adecuadamente delimitado e identificado aseguran un impacto mucho mayor en la solución de los problemas detectados, reduciendo el periodo de duración de la intervención (con la disminución consiguiente del sufrimiento de quienes tenían necesidades insatisfechas) y liberando recursos que la sociedad podrá destinar a otros fines.

Hay que focalizar hasta el punto de equilibrio entre los ahorros que se logran en las transferencias o prestaciones para satisfacer las necesidades y los gastos en que debe incurrirse para elevar la precisión en la selección de la población objetivo.

V. ¿COMO FOCALIZAR?

Pueden identificarse dos grandes familias de modos de focalización según que se pretenda identificar individuos o familias o se prefiera ubicar espacios geográficos. La opción entre ambos tiene que ver con el tipo de problemas que se enfrentan y con el tipo de programa al que se recurre para encontrarles solución.

a) Identificación de individuos o familias

La identificación de individuos o familias puede conseguirse sea a través de la comprobación del riesgo a que la persona está sometida o mediante la verificación de su nivel de ingreso, recurriendo a asociaciones probabilísticas o utilizando la autoselección.

i. Comprobar la posesión de las características pertinentes para el programa. Cada tipo de programa tiene una determinada población-objetivo. En el caso de la desnutrición se trata de apoyar a las madres embarazadas o a los recién nacidos en riesgo de desnutrir.

Para identificar a la clientela del programa pueden seleccionarse algunos indicadores adecuados para captar problemas en esos grupos de alto riesgo, registrar sistemáticamente la información recogida mediante procedimientos informáticos y un programa que detecte a los individuos que deben ser atendidos.

En el caso de las mujeres embarazadas suelen considerarse el bajo peso en el periodo previo al embarazo, insuficiente incremento de peso a partir del quinto mes, bajo peso al nacer de hijos anteriores, embarazos muy seguidos, edad de la madre (mujeres muy jóvenes o primeros embarazos a edades avanzadas), circunferencia del brazo, etc.

En los preescolares conviene considerar el bajo peso al nacer, mortalidad infantil de partos anteriores, no incremento de peso, pérdida de peso, bajo peso por estatura o tamaño/edad o circunferencia del brazo, etc. (Schejtman 1989).

ii. Comprobación del ingreso percibido. En aquellos programas donde las prestaciones se reservan a los individuos ubicados debajo de la línea de pobreza, es necesario verificar la condición de tal. Ello puede lograrse conociendo el ingreso de los aspirantes, a través de sus propias declaraciones, o por otros medios.

Ello exige instaurar un mecanismo para comprobar la condición de indigencia de quien solicita la prestación, lo que implica costos de administración.

Estos mecanismos de incorporación/exclusión suelen ser criticados por diversos argumentos. En primer lugar, porque la demostración de la condición de pobreza generaría una "marca" o estigma en las personas. Muchas de ellas, para evitarse las frustraciones que se derivan de tal comprobación, no demandarían los servicios.

Se ha dicho que tales programas "Crean costos sociales o provocan distorsiones, ya que conducen a cambios de comportamiento. En el Reino Unido, la comprobación de los recursos para el otorgamiento de prestaciones suplementarias requiere trámites administrativos complicados para la verificación de los datos y el mantenimiento de los registros. La identificación de los ingresos y los bienes en los países en desarrollo es aún más difícil, especialmente en las zonas rurales, y es probable que los problemas administrativos sean también abrumadores. Por regla general, la comprobación de los recursos sencillamente no resulta viable en estos países" (Banco Mundial 1990: 104).

iii. Selección probabilística basada en variables asociadas a pobreza. Para no tener que averiguar el ingreso de las personas, se ha recurrido al procedimiento de seleccionar a los eventuales beneficiarios por la posesión de alguna característica que, comprobadamente, se encuentra fuertemente asociada a la pobreza.

En tal sentido, aquellos demandantes del servicio que posean tal característica recibirán las prestaciones. Quienes no la

tengan, aunque sean pobres, serán excluidos. Es necesario por tanto encontrar buenos indicadores de pobreza, verificables fácilmente, y difíciles de simular por quienes pretenden optar al programa. De lograrse esto, la aplicación administrativa resultará simple. Empero las características correlacionadas con la pobreza, que son fáciles de verificar suelen ser imperfectas.

iv. Autoselección. Consiste en elaborar programas con características tales que sólo interesen a quienes pertenecen al grupo-objetivo. Así sucede con la instalación de consultorios de salud o comedores escolares u ollas comunes en barrios marginales. Otro ejemplo son los programas de empleo de emergencia, alimentos por trabajo, etc., en los cuales, el "costo" que entraña el acceso -en especial- por el monto de los salarios pagados- hace que la participación sólo sea conveniente para los que verdaderamente son pobres (Banco Mundial 1990: 104).

b) Identificación de espacios geográficos

El segundo gran criterio de focalización consiste en la identificación de espacios geográficos. Por detrás de esta solución está la idea de la **discriminación positiva**, cuyos orígenes se encuentran en la década del 40 con políticas destinadas a desarrollar "áreas especiales" en Gran Bretaña (Edwards & Batley 1982; Franco 1982).

De acuerdo a este criterio tienen derecho a acceder a determinados programas, quienes residen en zonas donde predominan

los hogares en situación de pobreza. Se acepta que va a existir un porcentaje de filtraciones hacia personas que no formarían parte de la población-objetivo del programa, pero se estima ellas no serán significativas, o que la pérdida de recursos que ocasionarán será menor que los costos de establecer procedimientos administrativos de selección.

El éxito de este criterio depende del grado de concentración del hábitat de los afectados, de su nivel de organización y de la presencia o no de redes (comerciales u otras) a través de las cuales pueda materializarse la detección y la acción, la evaluación y el control (Schejtman 1989: 121).. Los costos administrativos se incrementan a medida que se pasa de hábitats concentrados de población homogénea y organizada a otros dispersos, heterogéneos, sin organización (diagrama 1).

Los mapas de la pobreza, que se han levantado para varios países, podrían ayudar en este sentido, aun cuando es probable que las unidades geográficas con las que trabajan sean de excesiva amplitud para un adecuado y eficiente manejo de los programas focalizados. El primer Mapa fue realizado en Chile, en 1975, con información del Censo de Población y Vivienda de 1970. Para establecer el umbral de pobreza se consideraron factores como hacinamiento, sistema de eliminación de excretas y equipamiento del hogar, que se supusieron asociados a la pobreza. Se volvió a llevar a cabo, aplicando la misma metodología a los datos del Censo de 1982.

c) Matriz de Grados de Urgencia

Es posible también elaborar un índice basado en la determinación de los Grados de Urgencia, esto es, el nivel en que se encuentran insatisfechas las necesidades que el Programa pretende atender en determinadas jurisdicciones o espacios geográficos definidos para la actuación del mismo. Un ejemplo utilizado en el caso del Programa de Promoción Social Nutricional (PPSN) de la República Argentina (Cohen & Franco 1988: 299), combinó indicadores correspondientes a los objetivos nutricionales y educacionales de dicho Programa. Para la dimensión nutricional se utilizaron la tasa de mortalidad infantil por desnutrición y causas asociadas y la tasa de morbilidad entre 5 y 14 años por causas asociadas a la desnutrición. Para educación, proporción de la población en edad escolar que no asiste a la escuela y la tasa de desgranamiento.

La lógica de la Matriz de Grados de Urgencia es que a mayor valor de los indicadores, mayor es la magnitud de las necesidades insatisfechas (ver Anexo I.1). De dicha Matriz se obtienen los puntajes Z de cada columna, para conseguir mayor discriminación en cada variables y, además, para transformar variables de diferente naturaleza en números neutros, susceptibles de ser agregados. Se construye una Matriz Z (ver Anexo I.2).

Se tiene así una jerarquización de unidades espaciales, a partir de lo cual es posible asignar recursos, tal como se muestra en la Matriz presentada en el Anexo I.3.

VI. EXPERIENCIAS DE FOCALIZACION. EL CASO DE CHILE

Conviene traer a colación el caso chileno, por cuanto la focalización fue aceptada como un principio orientador fundamental de la política social. Se pondrá énfasis en la especificidad de esa

política social, en la generación de instrumentos para aplicar la focalización, en las ventajas derivadas de aplicar dicho criterio, para terminar efectuando un balance de la amplitud de su aplicación.

a) La especificidad de la política social en Chile

Diversos estudios e informes de organismos internacionales han insistido en presentar las políticas sociales aplicadas en Chile durante los años pasados como un paradigma de lo que debía hacerse para atacar eficazmente a la pobreza (Banco Mundial 1988, 1990; PNUD 1990, etc.)

Y, sin duda, existían buenas razones para ello. Había un amplio consenso en la crítica a las políticas sociales tradicionales. En ese contexto se planteó como alternativa la focalización de las prestaciones, así como crear una red social para proteger a los más débiles, establecer una institucionalidad descentralizada para tomar decisiones junto a los beneficiarios lo que permitía mejorar las posibilidades de conocer sus reales carencias.

Este intento de plasmar en la práctica tales postulados tuvieron "un carácter inédito y original, de cuyos éxitos y fracasos es posible extraer valiosas lecciones para la formulación de modalidades alternativas de intervención" (Vergara 1990: 24). Y esto aunque no se coincida con el modelo de desarrollo en el marco del cual esas experiencias se llevaron a cabo, como sucede con la autora citada que se preocupa por dejar en claro desde el comienzo, que "en este trabajo, los programas son analizados con relativa independencia del contexto macroeconómico en el cual se han aplicado" (Vergara 1990: 29).

b) Generación de instrumentos estadísticos para permitir la focalización

La Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) creó un Sistema de Información Social (SIS), con el objetivo de dirigir la ayuda hacia los más necesitados (focalización). El SIS se sustenta básicamente en información recopilada a través del Mapa de la Extrema Pobreza, de los instrumentos que permiten la caracterización social de las familias (Ficha CAS I y II y Encuesta CASEN) (Ver Anexo II), del censo de población, y de información sectorial de impacto (peso, talla, escolaridad, morbilidad, cesantía, etc.).

i. **Mapa de la Extrema Pobreza.** Fue realizado por primera vez en 1975, con información del Censo de Población y Vivienda de 1970. Para establecer el umbral de pobreza se consideraron factores como hacinamiento, sistema de eliminación de excretas y equipamiento del hogar, que se supusieron asociados a la pobreza. Se volvió a aplicar la misma metodología a los datos del Censo de 1982.

ii. **La Ficha CAS.** A efectos de disponer de un instrumento que abarcara un espectro más amplio de factores concomitantes con la pobreza, en 1985 se diseñó el índice CAS, basado en información contenida en la Encuesta Continua sobre el Estado Nutricional (ECEN) de la población chilena, tomada en 1974, la cual recopila información médica, nutricional y socioeconómica.

El índice CAS combina indicadores de vivienda, hacinamiento, nutrición, localización regional y escolaridad del jefe de hogar, a los que se asigna un puntaje. A menor puntaje, mayor nivel de pobreza de la familia. Los resultados varían en un rango de 1 a 5. Las familias que se ubican en los tres primeros valores, se consideran en extrema pobreza, por lo que pasan a tener derecho a recibir diversos subsidios.

El diseño de la ficha se ha alterado para responder a problemas que se han detectado con su aplicación. Surge así de la ficha CAS II, que permitiría identificar con mayor precisión que la anterior los diferentes niveles de pobreza. Incluye información de ingreso familiar.

iii. La CASEN. Es una encuesta muestral que anualmente recoge información de familias de diferentes estratos socioeconómicos, permitiendo obtener promedios de datos sobre vivienda, ocupación, salud y otros. Se aplicó por primera vez en 1985 a aproximadamente 20 000 familias. Volvió a realizarse en 1987 y, al parecer con modificaciones, será levantada por el actual gobierno, próximamente (Ver Anexo III).

c) Ventajas y riesgos de la focalización chilena

Las ventajas de los programas focalizados han sido destacadas más de una vez: "Para una familia en extrema pobreza, el conunto de subsidios estatales al que puede optar representa una renta mensual superior (en 90%) al ingreso mínimo" (Vergara 1990: 327). Queda claro entonces el impacto que la focalización produce sobre los ingresos totales de la familia pobre. Se evita la fragmentación de los recursos, que se produce cuando se los reparte incluso entre quienes no tienen necesidad urgente de ellos.

Pero también pueden existir riesgos: el obtener esos recursos por la vía de los subsidios puede desestimular a las personas para salir de esa situación mediante su propia esfuerzo, en especial si los programas están diseñados de manera que fomentan el conformismo y no exigen el esfuerzo del beneficiario como contribución (Vergara 1990).

d) Limitaciones e impacto de la focalización chilena

En materia de focalización un juicio independiente ha afirmado que si bien en Chile "se han realizado avances notables", "aún

queda mucho camino por recorrer (porque) pese a los esfuerzos realizados, en la actualidad sólo algo más de la mitad de los beneficios que otorgan aquellos programas que han tenido mayor éxito en este sentido favorecen realmente a los hogares más necesitados" (Vergara 1990).

Se aduce la **escasez de recursos** como uno de los principales problemas que enfrentaron los programas analizados. Por ello la cobertura sólo habría alcanzado parcialmente a la población-objetivo.

Este es un problema tradicional. Siempre los recursos están por debajo de las necesidades insatisfechas. Es especialmente complicado en la política social, donde las necesidades nunca desaparecen, porque cuando se logra satisfacer alguna surgen otras, cuya provisión resulta más costosa.

Pero en el caso chileno es necesario formular otras consideraciones. Chile es el país de América Latina que gasta un porcentaje mayor de su PGB en programas sociales (pese al descenso ocurrido desde el máximo de 22,8% en 1982). Vale decir, la sociedad hace un esfuerzo para financiar programas sociales que no será fácil (y tal vez, no sea incluso conveniente) ampliarlo en el futuro. Sin embargo, ese esfuerzo no se ha traducido en programas focalizados en la población más pobre.

Recuérdese que el "gasto público social" es, simplemente, la suma de los recursos destinados a determinados ministerios (educación, salud, justicia, vivienda, trabajo) y aquella porción considerada social del gasto de otras reparticiones. Abarca, entonces, partidas muy diversas.

Conviene entonces calcular lo destinado a otros conceptos de "gasto" que pueden tener más utilidad. Así, el "gasto social fiscal", esto es, el subsidio que el Fisco da a los programas sociales (descontados los aportes de los beneficiarios) era del

13.15% del PGB (1987), mientras que el "gasto social directo" (la transferencia que se efectúa a las personas, descontados gastos administrativos y los aportes a las cajas de previsión) era de 6.55% (1987).

Y lo que interesa para formular una apreciación del tema de la focalización en la política social chilena reciente: el **gasto social efectivo**, que mide lo que se transfiere al 30% más pobre y que -según la información proporcionada por la encuesta CASEN- sólo era de 2.94% del PGB en 1987 (Haindl, Buvinic e Irarrázaval 1989).

En conclusión, entonces, en Chile se aceptaron postulados para orientar la política social, fundamentalmente la focalización, pero los mismos sólo fueron aplicados a una pequeña parte del total de recursos que se destinaba a lo "social". Pese a ello, el impacto sobre la mejoría de diversos indicadores fue de gran importancia, situando al país en posición de vanguardia en el desarrollo social latinoamericano. Así aparece ubicado en la posición 107 entre 130 países en el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 1990), delante de todos los países latinoamericanos y sólo aventajado por los del mundo desarrollado.

Cabe entonces esperar una continuidad en la aceptación de estos postulados realizando el esfuerzo -no concretado hasta ahora- de que la focalización sea realmente un principio rector de la política social y que ello se traduzca en el monto de los recursos que son orientados por él.

Un caso de focalización complejo

En la actualidad existe una epidemia de sarampión en todos los países de América. En algunos lugares, como los Estados Unidos, los afectados son jóvenes adultos, mientras que en los demás países ataca desde niños menores de un año hasta adultos. El riesgo, incluso de muerte, está en relación inversa a la edad.

Tecnológicamente es posible controlar la epidemia mediante vacunación, que es efectiva en 90% de los casos. Se estima que la cobertura de la vacunación antisarampiónica es de 90%, pero existen problemas por cuanto cada establecimiento define el denominador sobre el cual calcular, encontrándose casos en que la cobertura sería de 140%. De todas formas, habría 10% de la población no vacunado y, además, a medida que pasa el tiempo, se acumula población susceptible no vacunada, aumentando el riesgo de que se produzca un brote epidémico.

En algunos países se recurre incluso a un modelo matemático para calcular la probabilidad de que se produzca un brote, lo que permite anticiparlo mediante una campaña de vacunación.

Desde el punto de vista epidemiológico, los menores de un año deberían estar inmunizados por su madre. Esto hace que a los seis meses el riesgo sea de 50% mientras que a los nueve, ya se sitúe en 75% y de ahí sigue elevándose la probabilidad.

En cierto país de América Latina, se han producido 15.000 casos, aunque es probable que el número sea mayor debido a la poca confiabilidad del sistema de denuncia, en especial cuando el enfermo es atendido por médicos privados. Han habido defunciones de niños afectados, cuando esta enfermedad se complicó en una neumonía, aprovechando un estado de desnutrición. De los casos fatales, 85% eran niños no vacunados.

El país no dispone de dosis suficientes para vacunar a todos los menores de dos años, y mucho menos a todas las eventuales posibles víctimas. Debe destacarse que es imposible también obtener vacunas en el mercado internacional. Esto obliga a las autoridades de dicho país a tomar decisiones respecto a quiénes serán inoculados, vale decir, deben focalizar ante una carencia de recursos (vacunas) y para ello requieren seleccionar el criterio que sea más adecuado al problema específico.

Los criterios del que "llega primero" o el que "puede pagar" no sirven en estos casos. Una alternativa podría ser centrarse en los menores de dos años desnutridos por cuanto tienen las defensas bajas, lo que eleva la probabilidad de contraer el sarampión y también el riesgo de que éste se transforme en neumonía. Otro criterio epidemiológico podría ser establecer un sistema de vigilancia que permita cortar un brote rápidamente. Si en un lugar (pueblo, etc.) se denuncian algunos casos de sarampión, se puede ordenar la vacunación de todos los niños en riesgo en esa zona, buscando evitar que el virus se traslada a otras áreas.

