
FOCALIZAR O UNIVERSALIZAR: UN FALSO DILEMA

Alfredo Sarmiento y Leticia Arteaga

Director y Consultora de la Misión Social, DNP.

Resumen

Sarmiento, Alfredo y Arteaga, Leticia, "Focalizar o universalizar: Un Falso Dilema", Cuadernos de Economía, v. XVII, n. 29, Bogotá, 1998, pages 197-210.

El concepto de focalización en Sen responde a una nueva forma de análisis económico cercana al enfoque vital de los primeros clásicos y al principio de justicia equitativa como base del contrato social que exige un tratamiento preferente a quienes más lo requieren: los pobres. El punto de partida es el reconocimiento del necesario papel activo de los pobres, en la elaboración, eficiencia y éxito de las políticas. Si bien no es posible focalizar sin incurrir en ciertos costos, esto no niega la importancia y la validez de focalizar el gasto social. La universalización no es una opción alternativa, la forma de llegar a ella es justamente la focalización en quienes tienen más privaciones, con mecanismos adecuados que les permitan responder a la exclusión y superarla. Un requisito necesario es identificar como pobres a quienes tienen fallas en su capacidad para alcanzar realizaciones básicas de la vida, más que como la imposibilidad de satisfacer necesidades básicas o de tener un nivel bajo de ingresos.

Abstract

Sarmiento, Alfredo y Arteaga, Leticia, "Target or Universalize: A False Dilemma", Cuadernos de Economía, v. XVII, n. 29, Bogotá, 1998, pages 197-210.

The concept of targeting in Sen responds to a new form of economic analysis close to the vital approach of the first classics and to the principle of equitable justice as the basis of a social contract which demands preferential treatment for those who require it most: the poor. The starting point is the recognition of the necessarily active role of the poor in the elaboration, efficiency, and success of policies. Even if it is not possible to target without incurring certain costs, this does not negate the importance and validity of targeting social spending. Universalization is not an alternative option; the way to arrive at it is precisely through targeting the most deprived, with adequate mechanisms that allow them to respond to exclusion and overcome it. One necessary prerequisite is to identify as poor those who have failures in their capabilities to achieve basic functionings in life, rather than as the impossibility of satisfying basic needs, or having a low level of income.

*Como Monsieur Jourdain en el Burgués Gentil Hombre, de Molière,
quien descubrió que hablaba en prosa, sin saberlo;
cuando tomamos decisiones sociales todo el tiempo estamos focalizando
si alguna característica particular de la población nos interesa
Amartya Sen, "La economía política de la focalización"*

Quizá el aporte más valioso de la Academia Sueca al elegir como Premio Nobel de 1998 al economista indio Amartya Kumar Sen sea el de reconocer la importancia fundamental para la vida de las naciones, de unir la teoría económica a la reflexión filosófica y política. La economía nació como economía política y en ese campo ha hecho sus mejores aportes al desarrollo de la humanidad.

En su trabajo sobre las hambrunas [Sen 1981], mostró que si bien su causa puede ser un desastre natural, el hecho de no utilizar todos los recursos de la sociedad para solucionarlas es una decisión política propia de regímenes no democráticos que pretenden defender los valores éticos o religiosos más elevados. El emperador Haile Selassie—que Dios tenga en los infiernos— explicó así la falta de medidas de su gobierno para aliviar la hambruna que padeció Etiopía en 1973: "Hemos dicho que la riqueza debe ganarse con un trabajo arduo. Hemos dicho que quienes no trabajen que sufran hambre". Este principio, que carece de sentido y hoy se repite en formas veladas, tiene orígenes 'sagrados'—"el que no trabaje que no coma" [Tesalonicenses 2: 3,10; Sen 1995, 77]— y es un ejemplo más de cómo se intentan justificar los privilegios y las inequidades más aberrantes con imposturas éticas y religiosas o supuestamente racionales. Es una clara injusticia pretender que la sociedad permanezca indiferente ante el hambre de los más pobres porque no pueden conseguir empleo, bien o mal remunerado.

La nueva forma de analizar la economía exige un diálogo continuo con el pensamiento filosófico. El pensamiento económico se reencuentra con el enfoque vital de los clásicos. Recupera los fundamentos de la filosofía política y social que impulsaron a los primeros economistas a estudiar el comportamiento individual y colectivo. Este artículo muestra que el manejo de una política práctica —como la focalización— se fundamenta en principios de justicia equitativa y es consecuencia de la definición de igualdad de ‘capacidades’ y ‘realizaciones’ [*capabilities* y *functionings*] de Sen. Los ataques de quienes aparentan buscar la universalización de los servicios básicos preservan las condiciones que permiten que los no pobres se apropien de los subsidios dirigidos hacia los más pobres.

LA PREFERENCIA POR LOS MÁS POBRES ES LA BASE DE LA IGUALDAD

El extraordinario libro *Teoría de la Justicia* [Rawls 1971] —que Sen y Buchanan consideran la “ más importante teoría de la justicia propuesta en este siglo” [Sen 1995, 75; Buchanan 1987, 253]—¹ definió los dos siguientes principios básicos:

1. Toda persona tiene el mismo derecho a un esquema plenamente válido de iguales libertades básicas que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos.
2. Las desigualdades sociales y económicas deben satisfacer dos condiciones. En primer lugar, deben estar asociadas a cargos y posiciones abiertas a todos en igualdad de oportunidades; en segundo lugar, deben suponer el mayor beneficio para los miembros menos aventajados de la sociedad [Rawls 1988, 13].²

El segundo principio establece claramente que la justicia equitativa requiere que la organización y los arreglos institucionales “de la sociedad estén dispuestos de tal modo que se logre la mayor cantidad posible de bienes primarios disponibles para los menos afortunados para que hagan uso de las libertades fundamentales” [Rawls 1988, 45]. El tratamiento preferente a los más débiles —o, en términos económicos, a los más pobres— es una condición básica del ordenamiento social. No es un juicio de valor que se agrega al análisis económico sino una condición

1 Buchanan, también Premio Nobel de Economía, dice que la *Teoría de la Justicia* ha llevado a que los economistas presten más atención a la justicia en la última década que en todas las demás décadas de este siglo.

2 El primer principio sustituye la expresión “el sistema total más completo” por “esquema plenamente válido”, menos exigente. Para Sen, las iguales libertades básicas son muy restrictivas, como veremos más adelante.

más básica que la misma economía para fundamentar la existencia de una sociedad justa. No sólo no se opone a un respeto por la igualdad de todos los miembros de una sociedad, sino que es uno de los dos principios básicos para que el contrato social se de en términos de justicia.

Sen no está de acuerdo con que la igualdad que se busca sea la de libertades básicas, pero sí con la preferencia a los más débiles, según su definición de pobreza. La necesidad de darles preferencia se fundamenta en la diversidad de las personas, en sus fines y en los medios que les permiten ejercer la libertad para lograr esos fines. Como dice Sen, somos diversos pero somos diversos de modo diferente. El reconocimiento de esta diversidad tiene matices y énfasis diferentes en los dos autores. La diversidad de fines —las múltiples *racionalidades* posibles dentro de un solo comportamiento *razonable* y sus efectos éticos y políticos— es la principal preocupación de Rawls, quien se ocupa de las condiciones para una sociedad liberal y pluralista. Las diferencias en la capacidad de convertir los recursos en libertades y realizaciones (*functionings*) son la principal preocupación de Sen, quien se interesa en estudiar y lograr un nuevo concepto de equidad económica [Sen 1997, 121].

Para Rawls, la colaboración —fundamento de una sociedad justa— implica una idea de reciprocidad y mutualidad que se resume en que, como ciudadanos de pleno derecho, estamos dispuestos a colaborar toda la vida con los demás miembros de la sociedad, sobre la base del respeto mutuo, a condición de que los demás también lo hagan. Este comportamiento *razonable* es perfectamente compatible con la búsqueda de múltiples finalidades o *racionalidades*. Así, la idea de reciprocidad y mutualidad exige un tratamiento preferente a los débiles para garantizar la igualdad de todos [Rawls 1987, 20-24].

Además de la diversidad de fines, para Sen existen otras diferencias que tienen implicaciones en materia de políticas y de justicia. Las diferencias relacionadas con características personales —sexo, edad, dotación genética— lo llevan a insistir en que la igualdad en la libertad para perseguir fines diversos no se logra únicamente con la igualdad en la distribución de bienes primarios. Además, las variaciones personales son necesarias para transformar los recursos en capacidades (*capabilities*) y lograr los objetivos. Esta variabilidad de las personas para convertir los medios en capacidades de logro —lo que es más difícil para los más pobres— justifica el tratamiento especial para ellos y otros grupos excluidos: mujeres, ancianos y grupos étnicos minoritarios [Sen 1995, 85-87].

Del análisis de los fundamentos teóricos de la focalización queda muy claro que el argumento de la universalización de los servicios públicos como pretexto para atacarla es erróneo, puesto que la preferencia por

los más débiles es un principio básico de un sociedad justa. Como dice Nozick: "Los filósofos políticos de hoy deben trabajar dentro de la teoría de Rawls o explicar por qué no lo hacen" [Citado por Sen 1995, 86].

¿PARA QUÉ LA FOCALIZACIÓN?

Es normal elegir a una población con ciertas características en relación con otra cuando se ejecuta un programa, aunque no siempre se tenga conciencia de ello. Existen programas especializados para madres lactantes, jóvenes o grupos con características específicas. Pero la focalización que aquí nos interesa se refiere a la acción consciente que busca favorecer a la población más pobre y vulnerable dentro de un programa más amplio de lucha por los pobres. En esta área, la experiencia de muchos países muestra una gran diversidad, en especial en materia de seguridad social y empleo. Pero, sea como sea, en el uso de la focalización como herramienta para identificar a los pobres y orientar hacia ellos el gasto social, es de particular importancia la visión de Sen y la búsqueda de la equidad.

La mayor parte de la población colombiana está a favor de la lucha contra la pobreza y acepta que se dé atención preferente a las familias excluidas del desarrollo del país. En los últimos tiempos ha surgido una polémica sobre el supuesto dilema entre políticas universalistas y políticas focalizadas. ¿Como si elegir a los más pobres como beneficiarios de un subsidio significara dejar una parte de la población por fuera de la acción del Estado en el campo de los servicios básicos, que por definición deben llegar a todas las familias!

Esto se debe a una mala comprensión de la política de focalización. Focalizar es reconocer un hecho —que sin excepción— documentan las evaluaciones sobre el bienestar de la población: los excluidos de los servicios básicos son los pobres. Por ejemplo, en salud, si se quiere llegar a la universalización de la atención, es necesario hacer esfuerzos porque ellos tengan derecho a ser atendidos en los hospitales y centros de salud. Los menos pobres han tenido acceso, primero, mediante la seguridad social asociada al empleo y, ahora, mediante los sistemas de seguros de salud. Los niños que aún no van a la escuela son los más pobres en las ciudades, los de poblaciones dispersas en el sector rural o aquellos que, por la baja educación la pobreza de sus padres, se ven obligados a dar prioridad al trabajo que a prepararse para un mejor bienestar futuro. El déficit cuantitativo de vivienda se presenta principalmente en las familias pobres y para universalizarla es necesario solucionarlo para los más pobres.

La focalización es un método práctico para superar la exclusión secular de los más pobres. Muchos estudios han demostrado que un problema crítico en la lucha contra la pobreza es el de llegar a los más pobres sin que los subsidios sean disfrutados por personas no pobres pero con mayor peso político o lazos familiares con los encargados de la distribución.

¿Se debe focalizar siempre?

La exposición anterior muestra que la focalización tiene suficientes argumentos teóricos y políticos para favorecer a los pobres. Sin embargo, en la aplicación de los programas, es necesario recordar las precisiones teóricas y prácticas que ha hecho Amartya Sen. Los aspectos teóricos más importantes —con grandes repercusiones prácticas— se refieren a la definición de pobreza y al hecho de que los pobres son actores en la superación de su pobreza y no sujetos pasivos. Las precisiones prácticas se refieren a los indicadores que permiten identificar a los pobres y a los costos y beneficios de la focalización.

Pobreza: ¿bajo ingreso o falla de capacidades?

El primer punto teórico es el de la definición de lapobreza. Para Sen es central la idea de que la pobreza es mucho más que bajos ingresos. En toda definición de la pobreza hay implícita una concepción del bienestar individual y social. La concepción tradicional en economía es la utilitarista, a la que Sen critica junto al bienestarismo, en varios aspectos. En primer lugar, critica la tesis del *utilitarismo filosófico* según la cual los únicos hechos morales fundamentales son los relativos al bienestar individual. Aquí propone dos interrogantes: ¿la mejor manera de concebir el bienestar es en términos de utilidad?, y si el bienestar se concibe como utilidad, ¿se deben aceptar los principios utilitaristas?

Sen reconoce que el bienestar es de importancia capital en la bondad moral pero no admite que sea lo único que la determina. La utilidad se puede definir como felicidad, satisfacción de deseos o elección. De estas interpretaciones la más cercana al concepto de bienestar es la de satisfacción de deseos, puesto que éstos pueden reflejar (con algunos problemas) la faceta de la persona como agente de su bienestar, es decir, como individuo que se forma y tratar de alcanzar una concepción del bien, aunque sus deseos vayan en un dirección contraria a su bienestar personal. Sin embargo, el papel de los deseos es muy problemático para las comparaciones interpersonales: “la comparación de la intensidad de los deseos es una guía muy dudosa para comparar la intensidad del bienestar de dos personas, puesto que en dicha intensidad influyen muchas circunstancias contingentes que son arbitrarias para el bienestar” [Sen 1995a, 68].

Sen no considera adecuado identificar el bienestar con la suma de utilidades y por ello introduce el concepto de bienestar referido al tipo de vida que se lleva, cuya característica primaria está definida por aquello que una persona puede realizar. Las realizaciones pueden consistir en actividades (comer, leer) o estados de las personas (estar bien nutrido, no estar avergonzado por su vestido o su calzado). La característica primaria del bienestar de una persona es el vector de realizaciones que consigue. El modo en que se transforman bienes en realizaciones varía con los atributos particulares de las personas; por ejemplo, en el consumo de alimentos, la realización de estar bien nutrido varía con el metabolismo basal, la edad, el sexo o los niveles de actividad.

El espacio de realizaciones disponibles en una sociedad particular — dado el estado de conocimientos, tecnología y recursos— define las capacidades de realización o el conjunto de vectores de realización que está a su alcance. Esta noción lleva a un concepto particular de libertad puesto que presta atención al conjunto de capacidades las persona y no sólo al vector de realizaciones que ha elegido, y con esto se toman cuenta las libertades que la persona tiene en sentido general (libertad para hacer esto o aquello), antes de su elección particular. A este tipo de libertad, Sen la denomina 'libertad de bienestar', que debe diferenciarse de la libertad en sentido más amplio, por cuanto esta última incluye la faceta de agente de la persona. Como agente, la persona es libre de actuar en la búsqueda de cualquier meta o valor que considere importantes; a este tipo de libertad, la denomina 'libertad de ser agente'.

Para Sen, la capacidad es la habilidad para hacer actos valiosos o alcanzar estados valiosos del ser. Este concepto se asemeja al de *δυναμικόν* de Aristóteles: potencia o posibilidad de alcanzar las cualidades que él llama actos y difiere de: a) la utilidad personal, centrada en el placer, la felicidad o la satisfacción de los deseos; b) la opulencia absoluta o relativa, centrada en la canasta de bienes, el ingreso real o la riqueza real; c) las libertades negativas, entendidas como el cumplimiento de procedimientos, derechos y reglas libertarias de no interferencia; d) la posesión de medios de libertad centrada en los bienes primarios, como la justicia de Rawls; e) la posibilidad de mantener recursos como base de la igualdad: la concepción de Dworkin.

Las realizaciones son estados de las personas, en particular, las cosas que éstas administran para ser o hacer su vida. En el espacio de las realizaciones, cualquier punto representa una combinación de quehaceres y estados relevantes para el ejercicio de la libertad propia. De acuerdo con esta concepción, la calidad de vida se define entonces como la capacidad de alcanzar funcionamientos valiosos. Y aquí hay una diferencia con Aristóteles, para quien sólo existe un conjunto de realizaciones por que

la naturaleza humana es única, mientras que Para Sen, el conjunto de realizaciones varía grandemente entre diferentes comunidades en un momento dado y entre diferentes períodos en una comunidad dada.

Con los conceptos de 'capacidades' y 'realizaciones', la definición del bienestar incluye en forma explícita otras dimensiones que integran y rebasan los bienes y recursos que producen bienestar, y pone el énfasis fundamental en las realizaciones humanas. El bienestar no consiste en tener recursos, pero éstos son necesarios para que las posibilidades se vuelvan realizaciones; tampoco se agota en la posesión de bienes y el acceso a servicios, pero a través de ellos se logra buena parte de las realizaciones. Y, sobre todo, es necesario que todas esas actividades se realicen en un marco de libertad, donde cada persona sea quien define la jerarquía de sus realizaciones y la intensidad de su participación, en unas relaciones de solidaridad y cooperación.

En este marco analítico, *la pobreza es una falla de las capacidades para alcanzar las realizaciones básicas de la vida más que la imposibilidad de satisfacer necesidades básicas o percibir un nivel bajo de ingresos*. En materia de ingresos, es más importante considerar si el ingreso no es un medio adecuado para generar un conjunto mínimo de capacidades que identificar un bajo nivel de ingresos independiente de las características personales. Si la pobreza se concibe únicamente en términos de ingresos se dejan por fuera aspectos críticos de privación. El velo del ingreso no permite establecer en forma directa si existen oportunidades alcanzables que se podrían traducir en logros. El ingreso es apenas un intermediario y no indica si existen posibilidades de mejorar las condiciones de vida de las personas.

La caracterización de los pobres no se debe basar solamente en el ingreso sino que también deben incluirse las características asociadas a las realizaciones, tales como la cantidad y la calidad de acumulación física, la cantidad y la calidad de acumulación humana y la composición de la familia.

¿Cómo medir la pobreza: por el ingreso o por las capacidades?

La utilización del ingreso como medida de la pobreza tiene dos limitaciones: su pertinencia y la dificultad para medirlo. En cuanto a la pertinencia, el ingreso es un medio que permite convertir los recursos en realizaciones, pero esta conversión no es universal y excluye un conjunto considerable de realizaciones para las cuales el dinero no es el medio más adecuado. Los seres humanos no sólo son receptores de ingreso, son personas que intentan vivir la vida de una manera satisfactoria tratando de alcanzar algo cuya oportunidad de realización supera el espacio de lo adquirible con dinero.

Por otra parte, se encuentran innumerables problemas para obtener una medida adecuada de los ingresos ya sea porque fluctúan, porque los más ricos no los declaran o porque los más pobres no incluyen el autoconsumo ni lo que producen los negocios familiares, ni la capacidad real que les ofrecen los subsidios públicos.

A pesar de que también hay dificultades para medir las capacidades cuando se trata de las limitaciones básicas, son más fácilmente observables que el ingreso: el analfabetismo, la desnutrición, las discapacidades físicas son directamente observables.

Los pobres como agentes activos

Los pobres no sólo deben ser partícipes de los programas, deben ante todo ser sus agentes activos. Es un grave error considerar a los beneficiarios del gasto social como a pacientes sobre los que recaen las decisiones externas, ajenas a su voluntad. Para Sen, el punto de partida para la focalización es el claro reconocimiento del papel decisivo de los actores (mejor que beneficiarios) en la elaboración de las políticas, en su eficiencia y su eficacia y, en general, en el éxito que puedan tener en mejorar sus realizaciones.

En la medida en que la pobreza refleja una falla en las capacidades básicas de los individuos y las familias para realizarse, es necesario considerarlos como seres humanos con capacidad para actuar y decidir más que como receptores de ingresos. Los pobres no son sujetos pasivos que dependen de las acciones de otras personas, naturales o jurídicas. Si no se supera conscientemente esta limitación, se puede presentar el pero problema en materia de lucha contra la pobreza: creer que su superación es un regalo que las personas de buen corazón conceden por generosidad y solidaridad social.

La superación de la pobreza es una condición necesaria para la existencia de una sociedad democrática y justa y para el logro de un crecimiento rápido, equilibrado y sostenible, alcanzarlo requiere de los pobres una participación directa en la gestión y dirección de los programas no solo de una manera individual sino colectivamente. Una de las más claras limitaciones de los pobres en su capacidad de elección para que sus capacidades se conviertan en realizaciones, es la exclusión de los mecanismos democráticos de acceso al poder. La lucha por los pobres no es un programa que se padece, sino un objetivo que sólo puede alcanzarse si los agentes mismos participan en la formulación, ejecución y evaluación de los proyectos tendientes a conseguirlo.³

3 Sobre la necesidad de acción de los pobres, ver Sen [1995a].

Costos y dificultades prácticas de la focalización

La primera dificultad práctica es la tendencia a creer que la focalización es la única política de los programas sociales en la lucha contra la pobreza. La focalización no es ni siquiera un programa social, es una condición que si se aplica bien hace más eficaz y eficiente la universalización de los programas sociales. No es la política social, es un instrumento a su servicio.

Los pobres tienen dificultades de acceso a los servicios diseñados para ellos porque están excluidos de los circuitos de información, bien sea porque no saben que existen estos servicios existen o que pueden utilizarlos gratuitamente, o bien porque se les exige una interminable cantidad de trámites para que los puedan utilizar.

Sen agrupa así los costos de la focalización: distorsión de información, distorsión de incentivos, estigma social, costos administrativos, y sustentabilidad política y mantenimiento de la calidad [Sen 1995, 12].

Los pobres tienen dificultades para enterarse de los programas y cumplir los requisitos que les permiten participar. En la práctica, éstas se miden valorando la *eficiencia horizontal*, es decir, el grado en que los programas subsidian únicamente a los pobres, y la *eficiencia vertical* o grado en que se logra que todos los pobres reciban el subsidio. La distorsión de los incentivos aparece cuando el subsidio cambia el comportamiento y produce efectos que no busca la focalización, como la reducción de las horas de trabajo ofrecidas. También existe la posibilidad de que los subsidios generen expectativas que afectan el comportamiento económico de las personas: ante la posibilidad de obtener un subsidio, por ejemplo, algunas personas no sólo fingen tener un ingreso menor para ingresar al régimen subsidiado de salud, sino que además pueden llegar a carecer de incentivos para mejorarlo.

El estigma social se produce cuando la calificación de pobres puede afectar el autorrespeto y la consideración social de las familias focalizadas. Las pérdidas administrativas dependen de la complejidad de los esquemas de focalización y no sólo incluyen el mayor costo de obtener la información sino las oportunidades de corrupción cuando la selección de las personas depende de procedimientos que no son transparentes. El problema de la calidad depende de si hay o no un seguimiento continuo para evitar que los servicios que se prestan a los pobres se conviertan en pobres servicios.

Estas dificultades de la focalización no la convierten en una estrategia inútil, sino que indican las áreas problemáticas que deben tenerse en cuenta cuidadosamente en su aplicación práctica para no desvirtuar el objetivo de apoyar respetuosamente a los pobres en el logro de sus reali-

zaciones. También es necesario tener presentes las dificultades ocasionadas por la tendencia política a descalificar la focalización con el pretendido argumento de la universalización, la cual pone en peligro la sostenibilidad de los programas, que reciben mayores ataques de los grupos de mayores ingresos cuanto mayor es su eficiencia horizontal, es decir, cuanto menor es la porción de los subsidios que éstos pueden captar [Sen 95, 12-15].

En Colombia, según la encuesta de la Contraloría General de la República para 1994: "mientras que los hogares más pobres (decil 1), reciben el 6.6 por ciento de los subsidios totales, los hogares más ricos (decil 10) reciben el 8.2 por ciento de los subsidios totales... los hogares de los deciles 5 a 9, reciben un porcentaje de subsidio superior al 10 por ciento... Ello indica que los subsidios del Estado favorecen, principalmente, a las capas medias" [CGR 1995]; por tanto, es aquí donde debe esperarse que se encuentren opositores de la focalización de los programas sociales.

¿Cómo lograr una mejor focalización?

La focalización es un instrumento que permite poner en práctica los principios teóricos de una justicia equitativa que favorece a los pobres. Si se quiere lograr la universalización de un servicio básico, no se trata de descalificar la focalización sino de dedicar esfuerzos para buscar la mejor forma de hacerlo y conseguir que los procesos y procedimientos prácticos sean coherentes con los enunciados filosóficos. Se podría aceptar que los radicales de 1863 y los constitucionalistas de 1886 creyeron que para alcanzar la educación universal y obligatoria bastaba incluir este principio en la Constitución. Después de más de cien años de enunciado, hemos aprendido que el problema es llevarlo a la práctica con métodos eficaces y eficientes. La falta de focalización aumenta los costos e ineficiencias con el resultado final de excluir a los más pobres. Los recursos no son infinitos y las buenas intenciones no se realizan por la intensidad de los deseos.

Sin excepción, la evaluación de los programas orientados a los pobres ha mostrado que no se llega a ellos en forma automática, que la eficacia de la focalización es una condición del éxito y que es necesario evaluar y ajustar continuamente los programas para que sirvan efectivamente a los más pobres.

En los países más desarrollados se ha encontrado que, a pesar de tener buenos sistemas de información y administraciones eficientes y eficaces, el subsidio sólo llegó realmente a personas pobres en un 56% en Australia, al 49% en Gran Bretaña, al 44% en Noruega y al 8% en Bélgica; es decir, que los sistemas no fueron del todo eficientes verticalmente por-

que los subsidios llegaron también a personas no pobres. Sin embargo, Australia llegó al 74% de la población pobre, Noruega al 92%, Gran Bretaña al 96% y Bélgica al 99%, es decir, que lograron una mayor eficiencia horizontal [Atkinson 1995, 25-70].

Los resultados de la experiencia latinoamericana son menos halagüeños. La evaluación para Chile en 1990 muestra que el programa con mayor equidad vertical —es decir, que llega a los dos quintiles más bajos— fue el de alimentación escolar y atención en salud con un 80%. Pero otros sólo llegaron al 7%, como el subsidio a la maternidad. Entre 1978 y 1992, en Colombia sólo llegó el 14% del gasto en educación superior y el 66% del gasto en educación primaria al 40% más pobre; el 34% del subsidio a la energía, el 53% del gasto en salud básica y el 38% del gasto en vivienda, para mencionar algunos programas cuyo impacto ha sido evaluado por la Misión Social [Vélez 1996, 55].⁴

La experiencia ha demostrado que los programas supuestamente universales y aun los que buscan llegar a los más pobres no lo logran totalmente aun en los países más desarrollados. Si se tiene dinero suficiente para llegar a todos los pobres (eficiencia horizontal) también se pueden dar subsidios a los menos pobres (ineficiencia vertical), lo cual naturalmente aumenta los costos y no suele estar al alcance de los países menos desarrollados. Las experiencias latinoamericana y colombiana muestran que es posible llegar en mayor proporción a los más pobres si se adoptan procedimientos adecuados, pero la mera declaración de intenciones no lo garantiza.

Es indispensable contar con instrumentos muy precisos y cuidadosamente diseñados. No todos los pobres padecen la misma pobreza ni pueden ser tratados con los mismos programas. Los más pobres de los pobres —los que viven en la miseria— requieren una acción asistencial, es decir, una asistencia inmediata y de tal modo que quizá confirme el adagio popular: 'peor es nada'. Pero renunciar a la focalización en los estratos que están en la miseria y pensar que los estratos de nivel un poco mayor deben ser tratados de igual forma crea un miserabilismo degradante y una competencia denigrante entre las personas que exhiben públicamente su miseria para mendigar ante instituciones benefactoras.

Como ya se dijo, la pobreza no se acaba sin la participación decidida de los pobres: por ejemplo, aunque es necesario tener servicios públicos de recolección de basuras y es útil que la comunidad colabore en la recolección de basura en los lugares públicos, para lograr la limpieza es mucho más eficaz y eficiente que los ciudadanos no arrojen basura en

4 Sobre Chile, ver [Cepal 1996].

los espacios públicos y la arrojarán menos si tienen injerencia real en su gestión y operación.

La focalización apoya la puesta en práctica de lo que ha resaltado Sen en su fórmula de medición de la pobreza: no basta disminuir la incidencia de la pobreza (porcentaje de pobres en la población), sino que es necesario preocuparse por su intensidad dando preferencia a los más pobres de los pobres. Sin embargo, la focalización más eficiente puede tener errores y costos, relacionados directamente con el tipo de reacción de la población frente al subsidio. Pero el problema real no es si se debe focalizar o no sino mejorar los sistemas para que la focalización se haga al menor costo con el mayor beneficio social posible [Van de Wall 1995].

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Atkinson, A. 1995, "On Targeting Social Security: Theory and Western Experiences with Family Benefits", Van de Wall y Nead [1995].
- Cepal. 1996. "Mideplan. Resultados de Casen 1990", *Cuadernos de la Cepal. Focalización y pobreza, Chile*.
- Contraloría General de la República, CGR., 1995. "La gestión pública y su impacto sobre la equidad", *La situación de las finanzas del Estado 1994*, Santa Fe de Bogotá.
- Rawls, J. 1971. *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
- Rawls, J. 1988. *Libertad igualdad y derecho, Conferencias Tanner sobre filosofía moral*, Editorial Ariel, España.
- Sen, A. 1981, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon Press, Oxford.
- Sen, A. 1995. *Inequality Reexamined*, Oxford University Press, Oxford.
- Sen, A. 1995a. "The Political Economy of Targeting", Van de Wall y Nead [1995, 11- 24].
- Van de Wall, D. y Nead, K. 1995. "Incidence and Targeting: An Overview of Implications for Research and Policy", *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*, World Bank - John Hopkins University Press, Baltimore-Londres.
- Vélez, C. E. 1996. *Gasto social y desigualdad. Logros y extravíos*, Misión Social DNP, Bogotá, marzo.