

EXCLUSIÓN Y POBREZA: LA FOCALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

José Miguel Candia

La concepción y el diseño de las políticas sociales que conocimos hasta hace algunos años se nutrió de una visión optimista del futuro. El soporte de los programas de asistencia social se articulaba a partir de la idea rectora según la cual era factible mantener una situación de crecimiento con distribución.

Al tratar el tema de la pobreza se creía estar en presencia de grupos de población que se encontraban transitoriamente excluidos —o en desventaja material— pero aún con posibilidades ciertas de incorporarse, plenamente, a los beneficios de un Estado participativo y protector.

El crecimiento económico de los países de la región fue durante las décadas de los sesenta y setenta superior al que se registró, en esos mismos años, en Estados Unidos y en las naciones de Europa occidental. El empleo asalariado crecía como resultado de la expansión de la industria y en paralelo se consolidaban las actividades urbanas de comercio y servicios vinculados a ese proceso.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y otros organismos internacionales responsables de analizar y proponer estrategias de desarrollo para sociedades como las nuestras brindaban el soporte teórico

necesario a los programas de gobierno que se promovieron en aquellos años.

Una visión protectora de “universalidad” inspiró tanto las políticas sociales como la creación y el funcionamiento de los sistemas de seguridad social que años más tarde, con la crisis de los ochenta, entrarían en una pendiente de impugnaciones y desmantelamiento.

Todavía en los setenta la particularización de las acciones de apoyo a los grupos de población con mayores desventajas materiales, reconocía, en los análisis más detallados, a conjuntos de personas que, además de ser pobres, eran *relativamente homogéneos* con respecto al efecto que ciertos instrumentos de apoyo podían tener sobre ellos. Se afirmaba, con especial énfasis, que las políticas debían centrarse más en las *causas* (desempleo, falta de integración al mercado y a las redes modernas de comercialización, etcétera) que en los síntomas. Era necesario procurar una mejoría en las condiciones de vida de esos grupos con el fin de que estuvieran en posibilidades de incorporarse a las opciones de trabajo que generaría el crecimiento cercano y previsible de la economía.

Esta formulación de las políticas sociales se estructuró en torno a dos grandes grupos de supuestos teóricos y políticos. Con respecto a la misma naturaleza de los programas gubernamentales de ayuda social se pensaba que:

- Era posible definir desde la institución o el organismo responsable de formular los programas el tipo de modelo asistencial o de prestación que permitiría cubrir la carencia del grupo de población que se había definido como objetivo.

- La institución planificadora podía percibirse a sí misma como el principal actor del proceso de atención a los potenciales receptores de la ayuda.

- Era factible eliminar riesgos futuros si se identificaban o definían con antelación nuevas poblaciones. Objetivo con el fin de llevar a cabo, con oportunidad, programas de carácter preventivo.

- Podía definirse desde la instancia pública responsable del programa cuál era el problema a resolver y esto, a su vez, permitía establecer el perfil de la población objetivo.

- Los responsables de la formulación de las políticas podían conocer las prioridades, las necesidades objetivas y las soluciones adecuadas a partir de un manejo sistemático de fuentes informativas secundarias (datos censales, encuestas, estudios académicos, etcétera).

- La disposición de recursos sería suficiente y oportuna para llevar a cabo los programas hasta lograr los objetivos propuestos.

- La frecuente disociación entre la etapa de diagnóstico y diseño y la de instrumentación de los programas (unos piensan y otros ejecutan) no era un factor de perturbación en las tareas de aplicación de las políticas.

El otro conjunto de supuestos estaba relacionado al tipo de universo social sobre el cual se aplicarían las acciones públicas. En relación al medio en el que intervendrían las agencias del Estado se entendía que:

- Podía prescindirse, aunque esto no se manifestara de manera explícita, del entramado de relaciones sociales y culturales que vinculan a los diversos actores donde se presenta el problema, sin que esto afectara la aplicación de las acciones puntuales del programa.

- La identificación de una necesidad o carencia (concepto vinculado siempre a un estándar o parámetro definido previamente) permite conocer la naturaleza exacta del problema que se quiere resolver.

- El marco conceptual y las categorías de análisis que le daban sustento teórico a las políticas otorgaban también legitimidad a los programas y acciones del Estado.

- El ámbito en el que se produciría la intervención de los organismos públicos era entendido como un espacio social estable y predecible durante el tiempo que durara el desarrollo de las acciones.

El costo social que trajo aparejado el proceso de apertura comercial y de reestructuración del aparato productivo, que se inicia desde principios de los años ochenta, motivó que la preocupación se desplazara hacia los *síntomas* de la exclusión. En el contexto de este debate —destinado a redefinir las políticas asistenciales e impulsar el desarrollo de acciones “compensatorias”— el concepto de “focalización” ocupó un espacio rele-

vante y se convirtió en una herramienta cada vez más ponderada para racionalizar el gasto social.

Los programas de ayuda a los sectores excluidos comienzan a restringirse a acciones sectoriales destinadas a erradicar la pobreza extrema, con lo cual la propuesta de focalización se asimila a la idea, más específica, de *selectividad del gasto social*.

Algunos organismos financieros internacionales, preocupados por el crecimiento de la pobreza y la marginación, han elaborado una literatura abundante con el propósito de desarrollar este concepto de "selectividad". El Banco Mundial es uno de ellos y durante los últimos años ha reiterado en sus documentos la necesidad de centrarse en la atención de los grupos más vulnerables. De acuerdo al Banco, los programas sociales cuando se inspiran en principios focalizadores, pueden ser más eficientes en cuanto a la reducción de los costos y más equitativos en la asignación de los apoyos materiales. Al focalizarse el gasto público se lograría que su ejercicio fuera más eficaz y, en ese caso, se evitaría que se produzca el *trade-off* entre la aplicación racional de los recursos y el propósito de lograr la equidad.

La focalización constituye hoy uno de los conceptos centrales del paradigma de la formulación de las políticas sociales. Su incorporación como instrumento operativo no está sujeta a las condiciones materiales diferenciadas de los diversos universos en que dichas políticas habrán de aplicarse. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que tantas ilusiones despertó durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari —al igual que los planes de asistencia social que han instrumentado en Argentina y Chile los presidentes Carlos Menem y Eduardo Frei— responden a postulados teóricos similares y a intenciones políticas enfocadas hacia una misma dirección: desactivar los conflictos sociales más graves y generar consenso entre los grupos desestructurados de la fuerza de trabajo (empleo precario, subocupación, etcétera) como base de apoyo al modelo neoliberal.

El concepto de focalización se sitúa en una instancia principalmente instrumental y operativa. Expresada esta idea en su definición más simple, puede afirmarse que focalizar es establecer mecanismos idóneos para

determinar quiénes tienen derecho a acceder a los servicios básicos que se otorgarán como parte de los subsidios públicos.

Otra línea argumental en favor de focalizar las políticas sociales en los sectores más pobres de la población se fundamenta en las condiciones desfavorables que genera la apertura y reestructuración de las economías latinoamericanas. El retorno a las antiguas políticas "universalistas" se ve dificultado por la fuerte limitación en los recursos disponibles para las inversiones de tipo social y por el incremento de las necesidades insatisfechas de la población.

En otros casos —desde el ámbito académico y desde la función pública— se explica que la focalización constituye un componente básico y permanente para la formulación de una política social racional. Entre otras razones se menciona que la focalización contribuye a:

- Aumentar el impacto de los programas sobre la población objetivo y hacer más favorable la relación costo-beneficio.
- Mejorar el diseño de los programas al facilitar la identificación del problema y al mismo tiempo precisar la formulación de las acciones diferenciadas para su atención.

Con respecto al momento en que deben aplicarse los programas diseñados bajo este enfoque existen posiciones encontradas. Algunos autores sostienen que las intervenciones públicas focalizadas resultan verdaderamente eficaces bajo circunstancias especiales de recesión y crisis y cuando son acompañadas de políticas que tienen una vocación más universal. Quienes discrepan con esta concepción afirman, por el contrario, que más allá del contexto de ajuste estructural por el que pueda estar atravesando un país, la perspectiva focalizadora tiene ventajas, ya que permite orientar los recursos a un grupo identificado y delimitado de la población, además de asegurar un impacto mayor en la solución de los problemas que han sido detectados en la fase de elaboración del diagnóstico.

El análisis puntual de algunos programas sociales formulados e instrumentados en países de América Latina desde la perspectiva focalizadora ha llevado a encontrar otros flancos débiles en este tipo de enfoque.

Entre las observaciones más relevantes se mencionan las siguientes:

- Se registran dificultades metodológicas para establecer, con precisión, la línea de pobreza que suele ser cambiante según el tipo de indicador que se tome como referencia.

- El efecto distributivo no es, necesariamente, el único parámetro de evaluación de la eficiencia de las políticas sociales.

- La orientación de la inversión pública puede sesgar el impacto esperado cuando se utilizan criterios demasiado permeables para diferenciar “bienes públicos” de “bienes privados”. La subcontratación de numerosos servicios y obras con empresas privadas y el abandono por parte del Estado de importantes espacios de la vida social puede crear las condiciones “no deseadas” a través de las cuales se posibilite el usufructo de los programas por actores e intereses que no eran sujetos de la intervención pública.

El concepto de focalización tiene otros riesgos que es oportuno señalar en momentos en que ha logrado una enorme aceptación en las esferas de decisión política. Un peligro de potencial distorsión de la idea original es pensar que no se trata sólo de un valor instrumental para el diseño de acciones específicas de apoyo social, sino que debe operar como un concepto a partir del cual pueda detonarse la estructuración de nuevas relaciones sociales y promover la constitución de nuevas identidades. El crecimiento de la economía informal, del desempleo, de la subocupación y del trabajo precario constituyen un terreno fértil para que se intente propiciar —desde el Estado— la conformación de nuevos conglomerados que ocupen el espacio que ha sido abandonado por las antiguas estructuras gremiales y políticas y por las instituciones que creó el Estado “nacionalista-popular” bajo el anterior modelo de industrialización. Ese enorme dispositivo estatal había sido el responsable de recibir y procesar las demandas de vivienda, salud, educación y empleo.

Hay otros factores asociados al debate que rodea al concepto de focalización que también deben ser explicitados antes de iniciar el diseño y operación de los programas.

Del conjunto de elementos que es necesario abordar en la discusión pueden citarse los siguientes:

a) El riesgo de homologar “problema” a “carencia”. Un efecto perverso de la eficacia operacional del concepto es la tendencia a igualar el segmento de la población objetivo y sus carencias materiales con el problema de carácter estructural que debe afrontarse. La prestación de determinados servicios y la ejecución de los programas es visto entonces como la “solución” que la comunidad estaba esperando. Estas distorsiones, que son el resultado de un diagnóstico sesgado, pueden derivar en la aceptación de beneficiarios no esperados por no haber sido considerados como población objetivo en el momento en que se formuló el programa. Otra derivación inconveniente es la elaboración de propuestas de escasa aceptación por parte de los sectores sociales destinatarios de la intervención. Esta segunda limitante se origina al no valorar el entramado de relaciones sociales que determinan *el problema* que envuelve a un grupo particular de la población y que no es asimilable a la carencia específica que se desea solucionar.

b) Existe el peligro de concebir que las políticas sociales deben considerar exclusivamente a dos actores: el Estado y sus agencias y la población objetivo (sectores en extrema pobreza, campesinos, grupos étnicos en situación de marginalidad, etcétera).

En una etapa en la cual el debilitamiento de las funciones estatales en la definición de las políticas públicas constituye un dato relevante, esta preferencia por la generación de escenarios que sólo involucran a los operadores del gobierno y a los grupos en situación de pobreza extrema, parece ahondar aún más esta debilidad. Si se dejan de lado a otros actores con intereses y recursos propios mediante los cuales pueden contribuir a producir impactos significativos en los escenarios donde se despliegan los proyectos, se están desperdiciando capacidades productivas locales y elementos humanos útiles para los fines del programa.

c) El papel de las decisiones políticas es otra de las vertientes del discurso “focalizador” que está sujeta a impugnaciones. Es frecuente que escudándose en la pretendida “objetividad” de los conceptos y de las téc-

nicas empleadas en la formulación de los programas sociales, pretenda diluirse el contenido —inevitablemente político— que tienen este tipo de intervenciones públicas. Se olvida que la legitimidad y el consenso se obtienen a través de un complejo proceso de búsqueda de acuerdos, de apoyos y concesiones mutuas entre actores sociales y no por la solidez de los conceptos a los que se recurre para sustentar las acciones que el Estado emprende en cualquier esfera de la vida social.

Por último, cabe señalar que aun reconociendo los atributos de la concepción que promueve el diseño focalizado de las políticas sociales, ningún programa de apoyo a los grupos más vulnerables puede alcanzar plenamente sus objetivos si no se considera la participación activa de los actores locales. Y en este sentido, el doloroso ejemplo de Chiapas es otro llamado de atención en ese largo rosario de buenas intenciones que nunca llegan a concretarse.

Bibliografía

—Barbeito, Alberto y Rubén Lo Vuolo, *La modernización excluyente*, Buenos Aires, UNICEF-LOSADA, 1995.

—Chiara, Magdalena, “La focalización: del ajuste del gasto a la construcción de nuevas relaciones sociales”, en *Cuadernos de Antropología Social*, núm. 9, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, 1996.

—Duhau, Emilio, “Estado benefactor, política social y pobreza”, en *Sociológica* núm. 29, México, UAM-Azcapotzalco, septiembre-diciembre, 1995.

—Kliksberg, Bernardo (comp.), *Pobreza, nuevos retos a nivel mundial*, México, FCE-PNUD, 1993.

—Lerner, Bertha, *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, México, Editorial Porrúa, 1996.

—Minujín, Alberto (editor), *Desigualdad y exclusión*, Buenos Aires, UNICEF-LOSADA, 1996.

—Villarreal, Juan, *La exclusión social*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 1996.