

Proyecto Interamericano de Estudios Superiores **1**

Proyecto Interamericano de Estudios Superiores

Proyecto Interamericano de Estudios Superiores

Proyecto Interamericano de Estudios Superiores



SEMINARIO AEB04
PLANIFICACION DE POLITICAS PUBLICAS DE INFANCIA
EN SITUACION
DE VULNERABILIDAD O RIESGO SOCIAL

LECTURA:

BRODERSOHN, V. "FOCALIZACIÓN DE PROGRAMAS DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA". En: Derecho a tener derecho: Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina. Instituto Interamericano del Niño (IIN) y UNICEF. Montevideo, 1999

Proyecto Interamericano de Estudios Superiores

FOCALIZACIÓN DE PROGRAMAS DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

Víctor Brodersohn

En: Derecho a tener derecho: Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina. Instituto Interamericano del Niño (IIN) y UNICEF. Montevideo, 1999

1. Introducción.

La focalización de políticas y programas de superación de la pobreza surge en América Latina en el marco de la crisis económica y social de los años 80's, como un resultado directo del agravamiento de las condiciones sociales de gran parte de la población de la Región y de las insuficiencias de las estrategias sociales para enfrentarlas. La focalización es parte de los esfuerzos por alcanzar mayor eficiencia y equidad en las políticas sociales.

Del decenio pasado al presente, la discusión sobre el tema fue variando de contenido y alcance, alternando entre una perspectiva centrada en lo instrumental y otra que enfatiza la dimensión ideológica y política.

En un principio, el enfoque fue muy cuestionado en sus contenidos políticos e ideológicos, dando lugar a un gran debate en términos de una oposición entre focalización y universalismo de las políticas sociales.

Los planteamientos de una eventual antinomia entre políticas universales y focalizadas, dieron lugar a controversias que están aun vigentes y que es necesario superar para construir una alternativa que combine e integre un enfoque universal y a la vez focalizado de las políticas y programas de superación de la pobreza.

En el marco de las estrategias de estabilización y de ajuste estructural, que implican fuertes restricciones presupuestarias gubernamentales, la práctica misma de la focalización fue ganando terreno y aceptación.

Se enfatizaron las modalidades y metodologías de focalización, vinculadas a los esfuerzos por redireccionar la asignación del gasto público social en términos de equidad y eficiencia.

Actualmente se está en la búsqueda de una vía de superación de las temas debatidos, que otorgue su lugar específico a las innovaciones instrumentales logradas, y asuma la necesidad de contar con un ámbito explícito de estrategias y políticas sociales idóneas y viables para la superación de la pobreza.

Este documento presenta un panorama de los avances alcanzados y de los senderos metodológicos en materia de focalización, que diferentes países de la Región han seguido. Asimismo, se revisan algunas de las cuestiones claves y desafíos que aún deben enfrentarse y están pendientes de resolverse, particularmente en el orden programático y metodológico.

2. La focalización como instrumento de las políticas de superación de la pobreza.

2.1. Contexto en que se plantea la focalización.

Para entender cabalmente el planteamiento que da prioridad a la focalización, es importante precisar el contexto en que surge:

- Agudización de los problemas sociales: en los años 80's, la mayoría de los países de la región sufrió una crítica evolución económica que impactó negativamente sobre la red de protección social desarrollada en el marco del crecimiento de la postguerra, a la vez que se deterioró la calidad y cobertura de los servicios sociales públicos. Creció la tasa de desempleo abierto y la pobreza aumentó en términos absolutos y relativos, alcanzando niveles preocupantes, especialmente en las áreas urbanas.

- Crisis fiscal: reducción significativa de los ingresos fiscales que plantea la necesidad de elevar la eficiencia y eficacia del gasto público.

- Nuevo papel del Estado: se redefinen las áreas de actividad del sector público, hay procesos importantes de privatización de empresas y organismos públicos. Todo ello impacta en el ámbito de las políticas públicas sociales, planteándose su reorganización en un marco de modernización de la gestión pública social. Ello ha sido claramente señalado para el caso de Chile: "La focalización está asociada a la nueva orientación del gasto social público. Si bien el gasto social había contribuido a atenuar la desigualdad en la distribución del ingreso y a facilitar la movilidad social de los sectores medios, no lograba modificar significativamente la situación de los sectores de mayor pobreza absoluta. No solamente obedeció a la necesidad de una nueva distribución del gasto social del Estado. Era además un modo de responder a la drástica reducción del gasto público global como porcentaje del PGB. La opción gubernamental de aquel entonces era favorecer el desarrollo de una 'economía privada de lo social' y concentrar la mayor cantidad posible de recursos del Estado en los sectores de extrema pobreza." (Rayo, FOSIS 1993, pág. 7).

2.2. El dilema aparente entre políticas universales y focalizadas.

En sus inicios, la focalización se planteó como crítica y alternativa a las políticas y programas universales, lo que dio lugar a una fuerte controversia. Esta se da en torno a varias cuestiones centrales, entre ellas las siguientes:

a) ¿La focalización es un enfoque nuevo?

Con este interrogante surgió una de las primeras polémicas. Para algunos era una importante innovación, mientras que para otros no era tan innovativa ni novedosa, pues se venía ejerciendo en la práctica de la programación social.

Detrás de este interrogante y de la consecuente controversia, había una vaga definición de la focalización. En esencia, la discusión tomaba la focalización en términos del proceso de definición de la población objetivo, de la necesidad de llegar a su delimitación operativa. Esto es, se trata de una acepción muy restringida, mucho más aún que las que se señalan en el capítulo 3.

Sin embargo, los ejercicios de programación social en la América Latina de los años sesenta y setenta, implicaban usualmente la jerarquización de problemas y la selección de prioridades que deben ser enfrentadas.

Consecuentemente se determinaban poblaciones objetivo y grupos meta hacia los cuales se dirigían los programas y proyectos sociales.

Esto significa que la noción de población objetivo estaba presente en la práctica de la programación social, por lo que no había mucha novedad con la focalización, incluso en esa acepción sumamente limitada.

Hay que tener presente que en esa época la cartera de proyectos sociales tenía un incipiente desarrollo, por lo tanto, la práctica de la focalización se veía reducida a un ámbito instrumental bastante reducido. Además, y esto es fundamental, la focalización no era visualizada como restrictiva para la implementación de las políticas sociales de corte universalista.

b) ¿La focalización reduce la política social a una ingeniería de proyectos?

Quizás éste sea el aspecto que da lugar a las mayores controversias: ¿la focalización en el fondo es un enfoque que reduce la política social a una ingeniería de proyectos, que en sí misma tiene un sesgo a priorizar la dimensión micro social?

Si se considera que en esencia la focalización ha priorizado aspectos operativos y metodológicos sobre quién y dónde recibe el bien o servicio social, resulta claro que ésta es una temática que corresponde al ámbito de la ingeniería de programas y proyectos sociales más que al de la política social en sí misma.

Esta perspectiva de ingeniería de proyectos, centrada en la generación y gestión de una cartera de proyectos de inversión social, está asociada a un profundo cambio en la gestión de políticas y programas sociales ocurrida en los años 80's: modernización de la gestión pública social, mayor protagonismo de la sociedad en dicha gestión, creciente papel de las ONG's. La crisis fiscal puso en crisis los programas sociales universales y fue cada vez más manifiesta la insuficiencia de financiamiento público para los programas/proyectos de superación de la pobreza. Así comenzó a crecer el financiamiento externo de los mismos, cuyo aporte fue decisivo en el caso de varios exitosos Fondos de Inversión Social de América Latina.

Una política social reducida a mera ingeniería de proyectos, da lugar a fuertes controversias. Lo que en esencia se discute es si la política social debe inclinarse más hacia los aspectos macro o sólo a lo micro. Se plantea esta opción como un cruce de caminos: por un lado, políticas macro sociales de carácter universal y por otro lado, políticas focalizadas, vehiculizadas por la ingeniería de proyectos sociales, que privilegian lo micro social.

Obviamente, cualquier sesgo hacia una u otra dimensión sería un error grave, es decir, la política social no puede reducirse sólo a lo macro social ni tampoco a lo micro social. Ante esta opción, la solución pasa por construir un enfoque de política social que combine y articule las dimensiones macro y micro social.

c) Referente social inclusivo - exclusivo.

¿Las políticas universales tienen un referente social tan claro y unívoco como las focalizadas?

Ambos tipos de políticas siempre implican un referente social, pero el mismo está presente de distinto modo en la política universalista respecto a la focalizada.

En la política universalista este referente es inclusivo y abarca un conjunto de grupos que se benefician de la misma, hasta el punto que cuanto más inclusiva es, más universalista es la política. El punto límite es la sociedad en su globalidad, de modo tal que cuando la política beneficia realmente al conjunto de la sociedad se tiene una política efectivamente universalista.

En cambio en la política focalizada este referente es el grupo meta recipiente y beneficiario exclusivo de esa política.

d) Selectividad.

Son evidentes las insuficiencias de la universalidad. Si la focalización surge es, precisamente, porque la universalidad no tiene vigencia, la realidad evidencia una derrama restringida y discriminatoria de las políticas públicas universales. La evaluación de los programas sociales muestra que hay filtraciones, surge así el problema central de la falta de correspondencia entre la población objetivo potencial o virtual y los reales beneficiarios del programa / proyecto social.

Ante esa derrama restringida y discriminatoria, se trata de introducir criterios de focalización de las acciones públicas, que corrijan dichos sesgos y conduzcan a una efectiva derrama universal de políticas públicas, combinando así universalidad con focalización.

La focalización utiliza criterios de selectividad que actúan de una doble manera. Por un lado, de un modo inclusivo: permite que la población de bajos ingresos que no recibe los beneficios del universalismo, esté incorporada efectivamente al grupo beneficiario del programa / proyecto. Por otro lado, de un modo restrictivo: excluye del grupo beneficiario del programa / proyecto, a la población que no vive en condiciones de pobreza.

e) La focalización como criterio para la asignación del gasto público social.

La focalización es valorizada como un criterio decisivo para la asignación del gasto público social, ya que asegura que los grupos vulnerables tengan acceso a los bienes y servicios públicos sociales. De esta forma, la focalización contribuye a acrecentar el efecto redistributivo del gasto público social y a una mayor equidad.

Con el fin de mejorar la eficacia redistributiva del gasto público social se han desarrollado otras alternativas metodológicas que corresponden al ámbito de la evaluación de los efectos redistributivos del gasto social.

Al respecto, cabe señalar que en varios países se están llevando a cabo encuestas que permiten establecer la derrama de dicho gasto según estratos de ingreso. Una experiencia importante es la encuesta CASEN de Chile, según se comenta más abajo.

2.3. Necesidad de un enfoque que combine e integre universalismo y focalización.

La aparente antinomia que se ha planteado, realmente no es tal. Si las políticas y programas sociales fueran efectivamente universales, no tendría sentido el criterio de focalización. Lo esencial es ver que el problema está en la real ausencia de universalismo, que hay filtraciones en las políticas y programas sociales que dan lugar a discriminaciones (de signo -) y situaciones de exclusión.

La focalización en realidad es el antídoto a tales filtraciones, y a través de mecanismos de discriminación (de signo +) contribuye a superar la discriminación negativa mencionada. Por ello, la focalización no se opone al universalismo, sino que todo lo contrario, procura que ese universalismo tenga una vigencia real.

El universalismo real comprende la focalización como mecanismo de discriminación inclusiva (+) que compensa la discriminación excluyente (-). Así, universalismo y focalización son verdaderamente complementarios y se requieren mutuamente.

"La focalización no es la antinomia del universalismo. Puede incluso complementarlo y facilitarlo si contribuye a introducir un mejor aprovechamiento de los recursos existentes, reduciendo duplicaciones y exclusiones y considerando la heterogeneidad en el tipo y magnitud de los problemas que afectan a la población" (Brawerman & Minujin, UNICEF, 1991, pág. 4).

La focalización funciona como antídoto de las filtraciones del gasto no sólo por cuanto define un grupo específico, sino además, porque recurre a estrategias y modelos de gestión que anulan la posibilidad de una filtración. Y esto último será tanto más cierto y seguro cuanto mayor sea la posibilidad de participación de la propia comunidad beneficiaria en el diseño, gestión y evaluación del programa social.

En esencia, el tema central es la complementariedad que existe entre las políticas universales y focalizadas.

"No se trata de optar entre dar a todos o solamente a los más necesitados sino de combinar distintas lógicas e instrumentos de protección que permitan complementar el universalismo en la prestación de servicios con la focalización y selectividad de las acciones de modo de llegar a quienes precisamente corren mayores riesgos de quedar excluidos o discriminados de las políticas de corte universal" (Brawermann & Minujin, 1991. pág. 16).

2.4. Contribuciones de la focalización a la modernización de la política social y a la democratización social.

La focalización surge en parte como respuesta al proceso reciente de avance y mayor protagonismo de la sociedad vis a vis una redefinición del papel del Estado en las políticas sociales. Una sociedad más compleja y heterogénea socialmente plantea una diversificación de demandas que connota casi de modo natural una respuesta política altamente diversificada y selectiva. En este sentido, la focalización es una práctica política moderna que corresponde a sociedades que viven un proceso de creciente heterogeneización social.

Mientras la sociedad se fortalece y aumenta su protagonismo, el Estado va redefiniendo su papel y adoptando nuevas modalidades de intervención pública. Instrumentos como la focalización aportan importantes contribuciones a la modernización de la política social y a la democratización social.

"La idea de focalización intenta responder en buena medida a este imperativo de modernizar y racionalizar la política social estatal... Doble desafío, combinar la modernización de la política social estatal con la democratización de la demanda social mediante el estímulo a la gestión ciudadana." (CEPAL, 1992, pág. 1-2)

La focalización contribuye a la modernización de la política social, en tanto:

- efectiviza, eficientiza y hace más equitativo el gasto social.
- aumenta el impacto redistributivo del gasto público social a nivel local y viabiliza territorialmente el programa.
- asegura llegada sostenida y oportuna de bienes y servicios sociales a la población carenciada y adecuados a las necesidades básicas realmente sentidas.

Asimismo, la focalización contribuye a la democratización social, en tanto:

- contribuye a crear una red social de protección de los carenciados
- favorece la creación de una autoridad social descentralizada, en la que participan los beneficiarios.

CEPAL plantea la focalización como un instrumento que combina democratización, participación y modernización de la política social. La focalización permite dar mayor eficacia y eficiencia a la política social (modernización) combinada con mayor participación y democratización.

En los hechos concretos, la focalización ha implicado una modernización de la gestión pública, que a veces puede ir acompañada de cambios en cuanto a democratización. La participación de la población beneficiaria en proyectos, es un avance de la democratización social a nivel micro.

"El proyecto es el resultado de una labor promocional y formativa, que ha supuesto como pasos previos la elaboración de autodiagnósticos comunitarios, una priorización de problemas y alternativas posibles de acción.

De este modo, es la propia gente quien define una hipótesis de pobreza (vínculos de causalidad) y una hipótesis de superación de la misma. Al concebir un proyecto dentro de ciertos límites presupuestarios, el grupo o la comunidad organizada está ideando una iniciativa que permita la mayor capacidad de efectos desencadenantes, y la utilización más racional posible de los recursos disponibles." (Rayo, FOSIS, 1993, pág. 15).

Se ha planteado que con la focalización se tiende a construir una demanda racional que "significa desarrollar en los sectores pobres la capacidad para presentar, gestionar y ejecutar proyectos productivos. La democracia social se hace precisamente más real...La focalización de las políticas sociales se justificaría en la medida en que logre un impacto redistributivo favorable" (CEPAL, 1992, pág. 2).

Estos avances deben complementarse con otros que consoliden este proceso a nivel de la sociedad global. Al respecto, uno de los problemas a resolver es que indudablemente debido a su escasa organicidad y débil representación, la población carenciada no logra influir ni participar en las decisiones que a la larga terminan afectándola.

3. ¿Qué es la focalización?

En el campo específico de las políticas y programas de superación de la pobreza, la focalización es una modalidad de intervención pública que tiende a asegurar que un programa/proyecto provea en exclusividad a una determinada población objetivo, de los satisfactores básicos requeridos.

La focalización es parte de la formulación de estrategias de intervención pública centradas en la eficacia. Por este procedimiento se asegura que el conjunto de beneficiarios efectivos de un programa/proyecto sea exclusivamente el de los beneficiarios potenciales para los que se lo diseñó. En ello reside uno de los grandes valores de la focalización como instrumento que da eficacia a la política social.

La focalización es entendida de muy diversos modos, lo que da lugar a un amplio abanico de interpretaciones. Pueden plantearse básicamente tres acepciones, de las cuales, la primera es la que verdaderamente se ha generalizado en la Región:

- a) Focalización en estricto sentido
- b) Focalización en sentido amplio
- c) Focalización en sentido ideológico

a) Focalización en estricto sentido.

La focalización en un sentido estrictamente técnico, se plantea estas dos preguntas básicas: ¿Quiénes?, ¿Dónde?

Frente a la pregunta de quiénes son, la focalización recurre a criterios para identificar y dimensionar la población objetivo con carencias básicas (ya sea a través del método de las NBI o de la LP). Ante la pregunta de dónde están, se recurre a criterios de localización de la población objetivo, especialmente criterios territoriales y/o institucionales.

De este modo, al focalizar se utilizan los siguientes criterios:

- Identificar y dimensionar la población objetivo con carencias básicas.
- Localizar la población objetivo.

En base a los mismos, la focalización en estricto sentido se define principalmente en términos de:

Identificar y dimensionar la población con carencias básicas, y localizar la población objetivo.

$$PO = Pb \cdot ij$$

Donde:

PO: población objetivo

Pb: población beneficiaria

i : carencias básicas (NBI o LP)

j : localización (territorial, institucional)

Esta definición estricta pone énfasis en aspectos instrumentales y operativos.

El cabal cumplimiento de esta definición tiene enormes consecuencias en el área social, pues permite dar factibilidad y eficacia a las políticas sociales dirigidas específicamente a los grupos poblacionales de bajos ingresos, posibilitando que estos últimos capten plenamente los beneficios de esas políticas sociales, y que se minimice o anule la filtración de tales beneficios en favor de la población que no está en situación de pobreza.

Esta acepción es la de uso más frecuente en América Latina. Un caso ilustrativo es la encuesta CAS desarrollada en Chile. En otros casos, según se verá más adelante, se utiliza un criterio territorial, mediante mapas de la pobreza, o institucional, en particular en el sector educativo.

b) Focalización en sentido amplio.

En una acepción más amplia, la focalización se plantea las preguntas básicas formuladas anteriormente, ¿Quiénes?, ¿Dónde?, e incorpora además la siguiente: ¿Qué? Frente a esta última pregunta, se procede a la identificación y formulación de las medidas diferenciadas y específicas que proveen el servicio/bien realmente requerido por la población objetivo.

De tal forma, la focalización en sentido amplio se define principalmente en términos de:

Identificar, dimensionar y localizar la población objetivo con carencias básicas, e identificar y formular medidas diferenciadas y específicas requeridas por esa población objetivo.

Esta acepción amplia no alcanzó un desarrollo tan generalizado en la Región, como la anterior. Algunos elementos están presentes en el direccionamiento de la inversión social utilizado en el Uruguay. Una propuesta ilustrativa es la siguiente:

"Focalizar significa introducir criterios para discriminar el universo de los destinatarios de las políticas sociales y formular soluciones diferentes para situaciones diferentes" (Brawermann & Minujin, UNICEF, 1991, pág. 16).

Se observa claramente que esta acepción, a diferencia de la anterior, va mucho más allá de la identificación y localización de los grupos meta, y procura vincular la focalización con la faz inicial de la formulación programática.

Precisamente por esta razón, algunos analistas y especialistas de programación social, sostienen que la pregunta ¿Qué? corresponde ser formulada sólo en el ámbito de la priorización de alternativas de acción, como parte de los problemas de la formulación programática. Y no correspondería su consideración en el ámbito de la focalización, de la definición de quiénes son y dónde está la población beneficiaria del programa/ proyecto social.

Más allá de establecer cuál es el ámbito teórico y metodológico en que corresponde formular esta pregunta, lo destacable es el intento de vincular e integrar la focalización con la formulación programática del programa/proyecto de superación de la pobreza.

c) Focalización en sentido ideológico.

Por último, cabe mencionar una tercera acepción de focalización, muy volcada hacia lo ideológico-político, especialmente sobre la función del Estado.

Está basada en el concepto de subsidiariedad del Estado y se centra principalmente en la focalización como criterio para la asignación del gasto público social. La idea es que dicho gasto público social debe beneficiar principalmente a la población pobre, sosteniéndose que el mercado es la vía para distribuir bienes y servicios a la población no pobre.

En esta perspectiva, el principal instrumento de focalización del gasto público social es el denominado gasto social efectivo.

"El Gasto Social focalizado en los sectores más pobres de la población es el Gasto Social Efectivo que realiza el país. Este Gasto Social Efectivo es una verdadera inversión en capital humano en los sectores más pobres, que en la forma de alimentación, educación, salud y vivienda permite ir actuando sobre las causas permanentes de la pobreza" (Haindl, Budinich & Irarrazabal, 1989, pág. 29).

4. Criterios de focalización.

Los criterios de focalización son "instrumentos que permiten identificar y localizar los distintos grupos de población de modo de orientar el diseño y la implementación de programas y acciones destinadas a satisfacer necesidades básicas de salud, nutrición, educación, etc. para establecer soluciones diferentes a problemas diversos e introducir prioridades en cuanto a sus destinatarios" (Brawermann & Minujin, UNICEF, 1991, pág. 4).

Generalmente se utiliza alguno de los siguientes tres criterios de focalización: territorial, vulnerabilidad, institucional.

4.1. Territorial.

Este criterio permite el dimensionamiento espacial y el ordenamiento de unidades territoriales en una escala de pobreza.

Aplicando este criterio se clasifican las unidades territoriales según la variable incidencia de la pobreza (distribución porcentual de hogares pobres – no pobres por unidad territorial). Se seleccionan las unidades territoriales que presentan una proporción de hogares pobres superior a un cierto nivel. La población objetivo es toda la población residente en la unidad territorial seleccionada. Es importante advertir que este criterio permite seleccionar unidades territoriales, y no hogares, ni familias ni individuos.

Este criterio implica una falacia ecológica, ya que la unidad territorial no necesariamente tiene homogeneidad social y por tanto involucra a hogares pobres y no pobres. De tal modo, si un programa social adopta este criterio de focalización, está aceptando el riesgo de entregar beneficios a hogares no pobres ubicados en la unidad territorial seleccionada, que realmente no deberían ser parte de la población objetivo.

Para corregir esta falacia, se recurre operativamente a definir unidades territoriales muy pequeñas que tienen a minimizar la falta de homogeneidad.

A pesar de tal riesgo, este criterio es aplicado usualmente debido a su bajo costo y a la disponibilidad de información.

El FOSIS (Chile) utilizó una focalización territorial y ordenó las comunas del país según niveles de pobreza y ruralidad, a través de un índice que incluye tres variables:

- . población en extrema pobreza por comuna, según Mapa de la Extrema Pobreza 1982.
- . analfabetos por comuna, según Censo 1982.
- . alumnos de primero básico que requieren alimentación por comuna, según Junaeb 1989.

Se observó que esa clasificación de comunas según escala de pobreza, ocultaba bolsones de pobreza en comunas de nivel socioeconómico intermedio e incluso alto.

4.2. Vulnerabilidad.

"La vulnerabilidad se refiere a quienes en el seno de una comunidad, están expuestos a riesgos en sus condiciones de vida tanto desde el punto de vista biológico como social" (Brawermann & Minujin, UNICEF, 1991, pág. 22).

Hay dos dimensiones básicas:

- . dimensión biológica: la vulnerabilidad es el resultado de la posesión de características como edad, sexo, condición fisiológica.
- . dimensión social: características socioambientales que inciden sobre la supervivencia y la calidad de vida de quienes la poseen.

El criterio de vulnerabilidad "pone el acento en la satisfacción de necesidades elementales vinculadas a la supervivencia de los grupos más vulnerables a un riesgo específico o a un conjunto de riesgos antes de que éstos se traduzcan en daños irreparables" (Brawermann & Minujin, 1991, pág. 23).

Este criterio toma la familia como unidad de análisis. Ello permite dar al programa / proyecto un carácter de integralidad operativa, metodológica y conceptual, aspectos que cobran importancia en dos tipos de escenarios:

- . cuando las carencias y vulnerabilidades sociales en buena parte están asociadas a las condiciones de desarrollo de la familia, . cuando el programa social es mediatizado por la familia, caso que se da particularmente cuando están dirigidos a sectores poblacionales tales como niños, mujeres y ancianos.

Lo anterior permite superar el enfoque tradicional, en el que las carencias y riesgos específicos han sido identificados mediante el uso de categorías de edad y sexo (adultos, niños, mujeres, etc.) y las acciones específicas se orientaban a beneficiarios individuales, dando lugar a una fragmentación, ineficiencia e ineficacia de las acciones sociales.

Para la identificación de los grupos vulnerables se definen dimensiones de riesgo familiar, que determine riesgos y vulnerabilidades a nivel de la unidad familiar, (no ya de sus miembros individuales).

Existen esfuerzos por combinar el uso de los dos criterios mencionados, territorial y vulnerabilidad. Por ejemplo, la clasificación de comunas según criterios de riesgo biomédico y socioeconómico para medir la vulnerabilidad infantil, realizada por UNICEF en Chile.

En dicho estudio el factor socioeconómico incluye siete variables:

- . escolaridad materna, según niños nacidos vivos y según niños que ingresan al primer año de enseñanza básica gratuita.
- . analfabetismo.
- . niños de primer año básico seleccionados como beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar (PAE).
- . niños con retraso de talla para la edad que ingresan al primer año de enseñanza básica.
- . niños menores de 6 años dentro de la comuna.

El factor biomédico incluye estas tres variables:

- . desnutrición infantil.
- . población en riesgo biomédico.
- . población con bajo peso de nacimiento.

"Los indicadores de riesgo biomédico y de escolaridad de la población utilizados en los ordenamientos de comunas pobres rurales resultan poco significativos para dimensionar la pobreza urbana" (Rayo, FOSIS; 1993, pág. 13).

Otro ejemplo es el Índice de Vulnerabilidad Escolar (ver más adelante, ítem 6.5), que presenta como uno de sus méritos la desagregación intracomunal, con un nivel de desagregación a nivel de pequeñas localidades rurales y barrios urbanos de todo el país.

En el enfoque que combina el criterio territorial y el de vulnerabilidad, en una primera etapa, se priorizan las áreas con mayor prevalencia de población vulnerable (esto es, se priorizan las zonas donde es mayor la participación relativa de población u hogares con NBI). Luego, se aplican criterios adicionales, especialmente edad y condición socio-económica, para identificar la población vulnerable específica.

4.3. Institucional.

El tercer criterio de focalización es de carácter institucional y es utilizado principalmente en el sector educativo.

La unidad de análisis es la unidad institucional del sector correspondiente, por ejemplo la escuela. En base a este criterio los establecimientos escolares son clasificados en una escala según su vulnerabilidad social. Cada escuela tiene un puntaje en esa escala y se seleccionan aquellas que sobrepasan un determinado nivel.

Un ejemplo exitoso de aplicación de este criterio está dado por el Programa de Alimentación Escolar que realiza la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb) de Chile. Se elaboró un modelo estadístico con un vector constituido por los siguientes indicadores:

- . escolaridad materna
- . retraso académico
- . déficit de talla
- . criterio del profesor
- . repitencia escolar

Se aplican metodologías estadísticas de componentes principales y de regresión logística para determinar el modelo de asignación de raciones alimenticias.

¿Es la población objetivo toda la población de la unidad seleccionada? No.

Hay una instancia adicional que selecciona al grupo beneficiario, esto es, a los estudiantes que efectivamente recibirán el apoyo del programa social. En el caso mencionado, ese papel corresponde al profesor, quien basa su criterio en un conjunto de indicadores, tales como características socio-económicas de la familia, condición laboral del padre, situación nutricional del niño, distancia que el niño recorre para llegar a la escuela.

5. Tipos de focalización.

Las experiencias realizadas en la Región plantean diversos tipos de focalización, que tienen presente tanto el sujeto de la focalización como el nivel organizacional en que se aplican los criterios de focalización.

Sujeto de la focalización es la población en situación de pobreza, que es captada ya sea en términos individuales o bien perteneciendo a una clase o agregado estadístico, geográfico o institucional. Los agregados o clases, pueden estar conformados por familias, hogares, zonas geográficas, escuelas, etc.

Esto es, las unidades de referencia elegibles para la localización de programas, se clasifican en términos individuales o de los mencionados agregados.

Por otro lado, se ha evidenciado la importancia que adquiere el nivel organizacional en que se aplican los criterios de focalización.

Se advierte muchas veces que a nivel central se manejan criterios que no necesariamente son los mismos que se consideran en niveles más descentralizados. Así, a nivel de terreno, pueden surgir nuevos criterios, estén o no previstos inicialmente, que en esencia introducen algunos cambios importantes en la focalización.

Combinando las dos variables mencionadas, se obtienen tres tipos de focalización:

5.1. Focalización indirecta.

Este procedimiento se basa en características agregadas de la población potencialmente elegible. En este caso, la unidad de referencia y de elegibilidad no es el individuo sino una clase o agregado estadístico, institucional o geográfico.

A nivel de un organismo público central se establece técnicamente la elegibilidad de la clase o agregado estadístico, y todos los sujetos u hogares pertenecientes a esa clase o agregado, pasan a ser beneficiarios del programa.

Se utilizan distintos criterios, tales como:

- . geográfico
- . género
- . edad
- . mercado de trabajo
- . nivel educativo
- . infraestructura social básica

En base a los mismos se construye un índice que resume y sintetiza la información y el sistema de clasificación.

La mayoría de las experiencias que se consideran en el capítulo 6 son ejemplos de este tipo de focalización.

5.2. Focalización directa.

A diferencia del anterior, en este caso es a nivel territorial y local donde se establece la elegibilidad y se incorpora al beneficiario al programa. En este nivel territorial pueden actuar diversos agentes (desde una autoridad local hasta un promotor, trabajador o asistente social).

En la focalización indirecta a veces se incluye una participación activa del nivel organizacional territorial, supervisada y controlada por la instancia central.

Pero en el nivel territorial no necesariamente se aplican los criterios de focalización establecidos a nivel central. Lo importante es advertir que muchas veces se incluyen también otros criterios adicionales, que pueden distorsionar la focalización.

Estos criterios adicionales o ad hoc que se aplican territorialmente varían ampliamente. Se tiene el caso del agente territorial o local que recurre a sus propios criterios de carácter subjetivo y personal. En otras ocasiones, se aplican criterios generales centrales pero cada agente los interpreta y adapta personalmente a su propio medio.

En todas estas situaciones se da lugar no sólo al riesgo del subjetivismo del agente, sino a otro fenómeno de mayor importancia política: el clientelismo político como mecanismo de focalización.

Estos problemas dan lugar a inconsistencias en la focalización y ocasionan la incorporación al programa de población no elegible. De esa forma se llega a vulnerar la focalización. Uno de los desafíos metodológicos actuales precisamente está dado por la necesidad de superar los problemas mencionados, de modo de lograr el desarrollo de técnicas operativas a nivel territorial y en especial local, que den mayor consistencia y compatibilidad a la focalización directa que se realiza en ese nivel.

5.3. Autofocalización.

Es un procedimiento basado en las características individuales de los sujetos potencialmente elegibles, según el cual es el propio beneficiario quien establece su elegibilidad y aplica para participar en el programa. La población beneficiaria tiene nombre y apellido en gran medida por acción del mismo aplicante, que es verificada luego por el cuerpo técnico-administrativo del programa.

La autofocalización tiene a su favor la practicidad, en tanto no requiere un sistema complejo de datos exógenos, y la simplicidad de sus procedimientos.

En el caso de Chile, se introdujo "el concepto de autofocalización a través de las Fichas CAS. Por esta vía se transfería al beneficiario el costo oportunidad de iniciar una gestión administrativa que le abría el acceso a la red social del Estado. Se presumía que quien experimentara mayores carencias destinaría el tiempo necesario para gestionar su acceso al sistema de subsidios asistenciales" (Rayo, FOSIS, 1993, pág. 8)

6. Algunas experiencias de América Latina en metodologías de focalización.

En la región se ha avanzado bastante durante los años 80s en la búsqueda y aplicación de alternativas metodológicas para la focalización de programas de superación de la pobreza.

Difícilmente se va a encontrar un país que aplique de modo puro un solo método de focalización, al contrario, lo habitual es que los países recurran a una combinación o mezcla de métodos a lo largo de un procedimiento que cubre múltiples etapas. Así, en la realidad van a encontrarse mezclas del método de autofocalización con

el de focalización directa, o autofocalización con focalización indirecta, o de focalización directa con focalización indirecta.

Por ello, no es fácil asignar la etiqueta del método predominante a las experiencias desarrolladas en la Región.

A continuación se presenta a título ilustrativo, una breve descripción de algunas alternativas metodológicas puestas en práctica.

6.1 Bolivia.

El Fondo de Inversión Social de Bolivia ha desarrollado el método de Priorización. A través de esta metodología se identifican y priorizan las áreas hacia las que el FIS dirigirá su mayor esfuerzo, tanto para atender la demanda espontánea que surja en las mismas como para promocionar y orientar la generación de solicitudes de inversión social en las áreas prioritarias.

El FIS desarrolla metodologías específicas para la priorización urbana y para la priorización rural.

La priorización urbana se aplica a las ciudades de más de 10.000 habitantes. La unidad mínima es la Unidad Geográfica de Análisis (UGA), que corresponde a la zona censal, aunque para algunas ciudades pudo definirse unidades aun menores, a nivel de barrio municipal, distrito, unidades vecinales y recorridos. Ello permite una priorización más eficiente.

A nivel de cada UGA se capta información correspondiente a las siguientes cuatro variables:

- . cobertura de servicios de agua potable,
- . cobertura de servicios de alcantarillado
- . cobertura de servicios de electricidad,
- . población.

En una primera fase se utilizan distintas fuentes de información a nivel de zonas censales, y se estima utilizar, en una segunda fase, el próximo Censo de Población y Vivienda.

Una vez captada la información, se aplica el método estadístico de análisis de cluster, que produce una jerarquía de clusters que permite clasificar las UGA en cuatro grupos de prioridad, siendo los grupos Nos. 1 y 2 los de mayor carencia y hacia los cuales el FIS focaliza su acción.

Las necesidades reales de las áreas priorizadas, posteriormente son validadas por los promotores que visitan cada una de ellas y recién entonces se activa la generación de proyectos de inversión social.

La priorización rural abarca las áreas rurales y las ciudades de hasta 10.000 habitantes. La fuente de información utilizada es el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1976.

La Unidad Geográfica de Análisis es el cantón y a ese nivel se procesa la información correspondiente a las siguientes dos variables:

- . mortalidad infantil
- . analfabetismo

Se ordenan las tasas de mortalidad infantil y de analfabetismo y se clasifican los cantones en cuatro grupos de prioridad, siendo los números 1 y 2 los de mayor carencia y hacia los cuales el FIS focaliza su acción.

6.2. Chile.

En Chile se ha desarrollado una de las experiencias más importantes de focalización.

Desde 1980 se aplica la Ficha de Estratificación Social, más conocida como ficha CAS, como un instrumento de un sistema de información social dirigido a la identificación de la población objetivo y selección de beneficiarios, constituyéndose así en un ejemplo de desarrollo de instrumentos para aplicar la focalización.

La ficha capta información sobre las características de la población en condiciones de pobreza y sobre la magnitud de sus carencias. Se aplica en cada comuna del país. Consta de varias secciones, sobre protección ambiental, hacinamiento, saneamiento, ocupación e ingresos, subsidios, educación y patrimonio. La combinación ponderada de estas variables permite elaborar un índice CAS, el cual estratifica la población en 5 niveles, y la población carenciada que es beneficiaria de los programas sociales es la que corresponde a los primeros tres niveles.

En Chile se desarrolló también otro instrumento estadístico, la encuesta CASEN (Caracterización Socioeconómica Nacional) que se aplicó en 1985, 1987 y 1990, como un instrumento para la programación de la política social y para el monitoreo y evaluación de programas sociales. La CASEN III (1990) se plantea, entre otros, los siguientes objetivos generales:

- medir y evaluar el impacto redistributivo del gasto social y establecer la proporción que es percibida por los sectores de menores ingresos
- medir la distribución del ingreso del conjunto de la población, corregida por las transferencias del gasto social, subsidios monetarios y no monetarios
- evaluar los programas sociales en curso
- identificar los cambios en la distribución del gasto social y su efectividad en el período 1985 - 1990.

Desde la encuesta realizada en 1990, el hogar, que es la unidad de la encuesta y de análisis, puede incluir uno o más núcleos familiares. Este último concepto está referido a la pareja de hecho o legal, sus hijos solteros y otros menores de 18 años que dependan económicamente de la pareja y que no tengan ascendientes directos en el hogar.

La encuesta comprende varios módulos: vivienda, educación, salud, empleo e ingresos y subsidios monetarios.

6.3. Uruguay.

El Programa de Inversión Social de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay, aplica el enfoque de Direccionalidad de la Inversión Social, que se basa en cuatro ejes estratégicos:

- validación institucional: identificación de los mecanismos de interrelación entre los operadores de la política social.
- direccionalidad: selectividad y diferenciación de la población objetivo, especialmente por la utilización de criterios geográficos, etarios y socioeconómicos.
- especificidad del producto: selectividad de los satisfactores sociales prioritarios.
- especialidad del producto: desarrollo de los satisfactores idóneos diferenciados para sectores carenciados, lo que permite un tratamiento desigual para condiciones desiguales.

De esta forma, la direccionalidad comprende una triple selectividad:

- . poblacional
- . de servicios sociales
- . de los satisfactores específicos

"Más que la medición de volúmenes de individuos y hogares pobres, se privilegia el conocimiento y caracterización de la pobreza (que hace posible la selección de alternativas óptimas en términos de especialidad y especificidad de los productos y servicios a ser ofrecidos) y fundamentalmente su localización geográfica para el direccionamiento focalizado de aquéllos."

(Oficina de Planeamiento y Presupuesto. 1992)

A tal fin se ha elaborado un Sistema de Información Social geo-referenciado.

6.4. Costa Rica.

El Mapa de la Pobreza ha sido realizado en varios países utilizando el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas y como fuente de información el Censo de Población y Vivienda.

Se construye un índice combinado de indicadores de:

- . hacinamiento,
- . vivienda,
- . condiciones sanitarias,
- . asistencia escolar,
- . capacidad de subsistencia.

La unidad mínima de información puede ser geográfica o administrativa y varía en los diferentes países.

En Costa Rica se realizó un mapa de la pobreza rural a nivel de cantones, en base a la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas, para los años 1973 y 1984. Se seleccionaron indicadores de las variables salud-nutrición, educación y vivienda, y se construyó un indicador resumen que permite clasificar a los cantones en un gradiente de satisfacción de necesidades básicas: extremadamente bajo, muy bajo, bajo, mediano y mediano alto.

También se realizó un Mapa de la Pobreza en el Área Metropolitana de San José, en base a la metodología de NBI, con información proporcionada por el censo de población y vivienda de 1984. La unidad fue el segmento censal (una microárea de conglomerados de unas 40 viviendas).

6.5. Instrumentos sectoriales.

Se han desarrollado algunos instrumentos específicamente sectoriales, en particular en salud y educación, como los siguientes:

- . censo de talla.

Se presupone que la talla/edad es un indicador adecuado del desarrollo normal y crecimiento del niño, ya que una inadecuada alimentación incide negativamente en el peso y si es duradera también afecta la talla. La talla es un indicador que refleja el balance proteico-calórico del niño. Ello permite mostrar una alta correlación en-

tre estado nutricional y pobreza. Este indicador ha sido aplicado en estudios realizados en países del istmo centroamericano y del cono sur.

La unidad de análisis es la escuela pública y se supone que los escolares son representativos del estado nutricional de la población infantil que vive en el área circundante de la escuela.

- pruebas SIMCE del Ministerio de Educación de Chile.

Busca cuantificar el rendimiento logrado en los establecimientos de enseñanza básica y media

- Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE) de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb) para la focalización del Programa de Alimentación Escolar (PAE) de Chile.

Establece los niveles de riesgo de ausentismo y de deserción escolar, y los riesgos de enfermedad o de desnutrición de los niños.

Indicadores socioeconómicos que incluye el IVE:

- . edad de ingreso al primer año de enseñanza básica.
- . escolaridad materna.
- . niños con necesidad de ayuda alimentaria.
- . población escolar beneficiada por el PAE.
- . escuelas rurales por comuna.

Los indicadores de tipo biomédico son;

- . relación talla-edad.
- . talla-peso.
- . población escolar con distintos problemas médicos: audición, oído, vista, boca, columna.

7. Principales problemas de la focalización.

Las principales limitaciones y problemas que surgen con la focalización, pueden clasificarse del siguiente modo:

7.1. Costo de la focalización.

Sobre este tema central hay escasa y controvertible información. Según algunos antecedentes, los programas focalizados tendrían un costo comparativamente mayor que los programas universales. Al respecto, en uno de los estudios conceptuales de mayor alcance, (T. Bensley y R. Kanbur. Banco Mundial, WPS 385, March 1990) se citan datos sobre el costo administrativo como porcentaje del valor del beneficio transferido, comparando programas universales versus los focalizados, en base a información de países industrializados.

El cuadro No. 1 muestra que en Estados Unidos el costo administrativo de los programas universales se estima en 2.5 %, mientras que en los programas focalizados dicho costo administrativo se estimaba en un 12% y había casos en los que llegaba a representar el 15 % del valor del beneficio transferido. En el caso de Gran Bretaña, el costo administrativo de un programa universal era aproximadamente del 3.5%, mientras que en los programas focalizados dicho costo variaba entre un 5 % y un 15 %.

Cuadro No. 1 Costo según tipo de Programa.*

País	Programas Universales	Programas Focalizados
Estados Unidos (a)	2.5%	11,8 % a 95,2 %
Gran Bretaña (a)	3.5%	5,2 % a 15,4 %
América Latina (b)	-----	29,0% a 32,0 %

* Costo administrativo como porcentaje del valor del bien/servicio transferido.

Fuentes:

- (a) Besley, Timothy & Kanbur, Ravi: The principles of targeting. World Bank Working Papers 385. Washington, D.C. March 1990.
- (b) Grosh, Margaret: From Platitudo to practice; targeting social programs in Latin America. World Bank. Report No. 21. September 1992.

En el caso de América Latina no se dispone de datos correspondientes a programas universales. En los programas focalizados, M. Grosh estima que el costo administrativo representa el 29-32% del valor del bien/servicio transferido al beneficiario. Según la misma autora, de ese costo administrativo una parte muy pequeña corresponde al costo específico de la focalización.

De lo anterior se deduce, en primer término, la necesidad de encarar una sistemática recopilación y estudio de los costos de la focalización para obtener resultados claros no controversiales.

En segundo lugar, el uso de la focalización involucra gastos adicionales para obtener información periódica apropiada. La identificación de la población pobre requiere la disponibilidad de un sistema de información suficientemente desagregado, con indicadores idóneos, oportunos y actualizados.

Todo ello supone un costo de producción y de gestión del sistema de información, que es más elevado cuanto menor desarrollo tiene el sistema de información en el país, ya que es necesario comenzar con gastos fijos de implantación del programa de producción de información seriada en el tiempo.

7.2. Cobertura insuficiente en situaciones de pobreza masiva.

En situaciones de pobreza masiva, que resulta de arraigadas condiciones estructurales, hay una imposibilidad de que los programas focalizados puedan cubrir en plazos razonables a toda la población en situación de pobreza. Siempre habría algún grupo vulnerable no cubierto. Por ello, frente a situaciones de pobreza masiva, la focalización debe compatibilizarse y enmarcarse en programas masivos y políticas de mediano y largo plazo de lucha contra la pobreza.

En estos casos, la focalización puede contribuir a la meta de reducir situaciones de pobreza de grupos acotados de la población, en un marco programático de larga duración que gradualmente iría ampliando su cobertura hacia el total de pobreza masiva.

7.3. Ausencia de criterios estratégicos de mediano y largo plazo.

La focalización puede dar lugar a inconsistencias políticas y eventualmente a contradicciones entre los objetivos de corto y los de mediano y largo plazo. El ejemplo típico en este sentido sería la priorización de un nivel educativo sobre los otros niveles, que a mediano plazo puede generar cuellos de botella en el sistema educativo e incluso en el sistema productivo.

Ello se agrava en situaciones de pobreza masiva, en los que hay una insuficiente cobertura de la población objetivo y en los que es necesario recurrir a programas estratégicos para lograr la superación de la pobreza. En ese caso, un instrumento como la focalización debe ser utilizado en forma consistente en una perspectiva de mediano y largo plazo.

7.4. Obsolescencia de la información en períodos de alta inestabilidad.

Una fuente de desvío o filtración de la focalización resulta de la modificación en la situación de contexto que origina el programa o proyecto social. La focalización se ve afectada por cambios en las condiciones de elegibilidad de la población en un contexto de alta inestabilidad económica.

Hay momentos de rápidos cambios en los sistemas de precios relativos, especialmente debido a decisiones de devaluación o congelamiento de ingresos, que aparejan rápidos cambios en el perfil de distribución de ingresos. Ello a su vez modifica la población elegible de un programa de superación de la pobreza.

En esas circunstancias, la información captada con anterioridad al momento de cambio, es de rápida obsolescencia y por tanto no es idónea para definir cabalmente a la población elegible para un programa de combate a la pobreza.

7.5. Instrumentación de la focalización.

La instrumentación de un programa focalizado puede ir acompañada de algunos de estos problemas:

- . falsa declaración para estar incluido como beneficiario receptor de los subsidios o beneficios del programa
- . estigmatización que puede producir rechazo del programa, en caso de deficiente instrumentación o diseño del mismo
- . acreditación: el requerimiento de acreditar la situación de pobreza o indigencia introduce un sesgo negativo para grupos carenciados que no tienen forma de acreditar su situación.
- . sesgos: el uso de un criterio territorial puede afectar la posibilidad de captar situaciones de pobreza especialmente vinculadas a la caída de ingresos y pauperización, caso de los nuevos pobres, cuya localización posiblemente sea más dispersa que la de la pobreza estructural. El uso de algunos instrumentos estadísticos como la ficha CAS puede tener en sí mismo un sesgo hacia la pobreza estructural, con omisión o subregistro de las situaciones de pauperización reciente o nuevos pobres.
- . inadecuado diseño: la focalización puede definir correctamente la población objetivo beneficiaria del programa, sin embargo, es posible que el diseño cualitativo del programa, los componentes que contiene y los bienes y servicios o satisfactores que produce, no correspondan con los de la cultura y sistema de valores de los beneficiarios. En ese caso, éstos pueden no hacer uso de los mismos y el programa pierde eficacia y no modifica la situación que quiere modificar y mejorar. Ello es reafirmado en un estudio de la focalización en Chile: "Los resultados empíricos concluyen que es posible mejorar la focalización vía la selección de los productos que se distribuyen" (I. Vial et al, 1992. Pág. 38). Es decir, una fuente de filtración o desvío de la focalización surge de errores y omisiones en la preparación del programa y en la posterior programación de su ejecución. Controlar esa fuente de desvío contribuye a una focalización más eficaz.

7.6. Uso ideológico de la focalización.

En algunos países es evidente que no hay decisión política de asignar recursos importantes a los programas de superación de la pobreza.

Si se consideran los montos presupuestarios que corresponden a las instituciones operadoras de los programas de lucha contra la pobreza, resalta la escasa magnitud relativa de dicho presupuesto. Más aún en el caso de países con pobreza masiva.

En esas condiciones, los programas focalizados aparecen como una instrumentación eficiente de recursos escasos. La eficiencia instrumental que brinda la focalización permite un uso ideológico que encubre la falta de la mencionada decisión política.

7.7. Clientelismo político.

La focalización puede aplicarse de tal modo que da lugar a fenómenos de clientelismo político. Ello sucede en especial en la focalización directa, por insuficiente desarrollo de procedimientos técnicos, operativos y de control de la focalización a nivel territorial y en particular local (ver ítem 5.2).

8. Desafíos actuales.

La focalización es un instrumento especialmente idóneo en las circunstancias que define claramente el Banco Mundial:

"Weighing these costs and benefits, targeting tends to be more appropriate, the smaller the target population relative to the entire population, and the better the institutional capacity for identifying the groups" (The World Bank, 1993 pág.63).

Para su mejor y eficaz uso, la focalización plantea un doble desafío, de orden programático y metodológico.

a) El desafío programático.

La antinomia que se ha planteado entre universalismo y focalización es aparente y no es real. Si la idea de universalidad fuera efectiva, de hecho dejaría de tener sentido pensar en el criterio de focalización.

En esencia, el tema central es la relación de complementariedad que existe entre políticas universales y focalizadas. De ahí la necesidad de un enfoque que combine e integre universalidad y focalización, la perspectiva macro y micro de la política social.

Ello permitirá que la focalización consolide su contribución a la modernización de la política social, con instrumentos que aseguren su eficiencia e impacto social y que el gasto social alcance efectos redistributivos.

Este enfoque integral posibilitaría superar algunos de los principales problemas que enfrenta la focalización, especialmente la ausencia de criterios estratégicos y de largo plazo, la continuidad y masividad de los programas, y minimizaría las posibilidades de uso ideológico de la focalización.

b) El desafío metodológico.

La modernización de la política social pasa, entre otras cosas, por una mayor racionalidad en las acciones de los actores sociales, que puede ser más eficiente y eficaz contando con recursos de ingeniería social.

Esto involucra dar espacio al desarrollo de metodologías innovadoras de intervención social, que actúen en la frontera de la acción pública, procurando llegar allí donde la acción pública reconoce límites.

Así, este desafío plantea especialmente:

- desarrollar metodologías de intervención pública innovadoras y participativas.
- elaborar técnicas de focalización apropiadas a las específicas condiciones de pobreza.
- diseñar sistemas de información para la focalización, desagregados a nivel territorial por sector e institución ejecutora.
- mejorar procedimientos de focalización a nivel territorial y local, desarrollando técnicas operativas y entrenamiento del personal, que hagan más consistente la focalización en ese nivel.
- sistematizar y homogeneizar criterios de focalización.
- intercambiar experiencias entre los países de la Región sobre metodologías para la elaboración de mapas de la pobreza.
- capacitar en metodologías y técnicas de focalización.

BIBLIOGRAFÍA

Baldwin, George: Targets and indicators in World Bank population Projects. World Bank. WPS 1048. November, 1992. Washington, D.C.

Banco Interamericano de Desarrollo - PNUD: Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo. Washington, D.C. Enero 1993.

Besley, Timothy & Kanbur, Ravi; The principles of targeting. World Bank Working Papers 385. Washington, D.C. March 1990.

Brawermann, Josette & Minujin, Alberto: "Focalización; fábula o herramienta". UNICEF Argentina. Documento de Trabajo No. 2. Agosto 1991. Buenos Aires, Argentina.

CEPAL: Focalización y Pobreza: nuevas tendencias en la política social. LC/L. 714. Octubre 1992. Santiago, Chile.

CEPAL: Lo regional. lo comunal y la descentralización en América Latina: problemas actuales de la Política social selectiva. LC/R. 913. Setiembre 1990. Santiago, Chile.

Dirección de Información y Sistemas: Priorización urbana. Fondo de Inversión Social. La Paz, Bolivia. Abril 1991.

Dirección de Información y Sistemas: Priorización rural. La Paz, Bolivia. Abril 1991.

Franco, R. & Cohen, E.: Focalización. PROPOSAL/OEA/ILPES. Santiago, Chile.

Godínez, Armando: Fondo Social de Emergencia (FSE) y Fondo de Inversión Social (FSI): dos experiencias de focalización en Bolivia. CEPAL. LC/L.714(Conf. 82/3) Add.1 Octubre 1992. Santiago, Chile.

Greenstein, Robert: "Universal and Targeted approaches to relieving poverty-: an alternative view", publicado en Jencks, Ch. & Peterson, P(ed.): The urban underclass. The Brookings Institution. Washington, D.C. 1991.

Grosh, Margaret: From platitudes to practice: Targeting social programs in Latin America. Latin America and the Caribbean Technical Department. Report No. 21. Vol. 1 & 2. World Bank. Washington, D.C. September 1992.

Haindl, Erik - Budinich, Ema - Irrarrazaval, Ignacio: Gasto social efectivo. ODEPLAN - Universidad de Chile. Santiago de Chile. 1989.

INDEC: La pobreza en Argentina. Buenos Aires, Argentina. 1984.

Lima, Boris: Focalización de Programas masivos: el caso venezolano de la beca alimentaria. CEPAL. LC/L. 714 (Conf. 82/3) Add. 5 Octubre 1992. Santiago, Chile.

MIDEPLAN: Encuesta CASEN 1990. Santiago, Chile, Agosto 1991.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: Manifestaciones de la Pobreza en Costa Rica: diagnóstico y estrategias. San José, Costa Rica. Mayo 1991.

Ministerio de Salud y Acción Social - Banco Mundial: Programa Materno - Infantil y Nutrición. Anexo 21: Definición y Cálculo del tamaño de la Población objetivo. Buenos Aires.

Neil, Joan: Social Programmes for Poverty alleviation in the Republic of Trinidad and Tobago. ECLAC. LC/L.714 (Conf.83/3) Add. 4 October 1992. Santiago, Chile.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto: Políticas Sociales. Documento presentado en el Seminario BID/PRIS "El proceso de focalización en el estudio de inversiones", Washington, D.C. 1992.

Ojeda, Lautaro: Red comunitaria de atención infantil en Ecuador: logros, problemas y perspectivas. CEPAL. LC/L.714 (Conf. 82/3) Add. 3 Octubre 1992, Santiago, Chile.

Paz Schkolnik, Mariana: Encuesta de Caracterización Socioeconómica nacional: características de la CASEN 1990. Departamento de Planificación y Estudios Sociales. MIDEPLAN.

PREALC: Costa Rica. Políticas para pagar la deuda social: empleo, salarios y gasto social. Documento de Trabajo No. 366. Agosto 1992. Santiago, Chile.

PREALC: Ecuador. Los costos sociales del ajuste, 1980 - 1990. Vol. I: Síntesis y Conclusiones. Documento de Trabajo No. 372. Diciembre 1992. Santiago, Chile.

Programa de Inversión Social - Administración Nacional de Educación Pública: Criterios de focalización en las Políticas de educación primaria. Un aporte metodológico. Documento de Trabajo 1992, Montevideo, Uruguay.

Rayo, Gustavo: Indicadores Sociales sobre Pobreza y Focalización Territorial. Documento FOSIS No. 2. Julio 1993.

Skocpol, Theda: "Targeting within Universalism: politically viable policies to combat poverty in the United States", publicado en Jencks, Ch. & Peterson, P(ed.): The urban underclass. The Brookings Institution. Washington, D.C. 1991.

Sojo, Ana: "Naturaleza y selectividad de la política social", publicado en: Revista de la CEPAL, No. 41, Agosto de 1990, Santiago de Chile.

Trejos, Juan Diego: Costa Rica: Focalización y seguimiento de programas sociales en gran escala. CEPAL. LC./L.714 (Conf. 82/3) Add. 6 Octubre 1992. Santiago, Chile.

Vergara, Pilar: Políticas hacia la extrema pobreza en Chile. 1973. FLACSO. Santiago de Chile. Febrero 1990

Vial, I.- Camhi, R.- Infante, A.: "Experiencias y dilemas en la focalización del Programa de Alimentación Escolar (PAE)". Publicado en Grosh, M. (Ed.): From platitudes to practice: Targeting social programs in Latin America. Latin America and the Caribbean Technical Department. Report No. 21. Vol.2. World Bank. Washington, D.C. September 1992.

Vial, I.- Camhi, R.- Castillo, C.: "El Programa de Alimentación Complementaria (PNAC): su evolución y mecanismos de focalización". Publicado en Grosh, M. (Ed.): Op. cit.

The World Bank: Targeted programs for the poor during structural adjustment: a summary of a Symposium on poverty and adjustment. Washington, D.C. 1988.