

Nueva Sociedad Nro. 156 Julio-Agosto 1998, pp. 116-126.

Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales

José Miguel Candia

José Miguel Candia: sociólogo, investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Palabras clave: pobreza, exclusión, políticas sociales, América Latina.

Resumen:

El costo social del proceso de apertura comercial y de reestructuración del aparato productivo, que se inicia desde principios de los años 80, 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 relevante y se convirtió en una herramienta cada vez más ponderada para racionalizar el gasto social. 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 diferencias que puedan presentarse en las condiciones materiales de los diversos universos en que dichas políticas habrán de aplicarse.

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 la ecuación que combinaba, de manera armónica, dos elementos sustanciales. Se pensaba que el crecimiento económico era compatible con una distribución equitativa del ingreso y que estas condiciones podían sostenerse en el largo plazo.

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 que otorgaba un Estado participativo y protector.

El crecimiento económico de los países de América Latina fue durante la década de los 60 y 70 superior al que se registró, en esos mismos años, en Estados Unidos y en las naciones de Europa occidental. El empleo asalariado se extendía

en el mercado de trabajo como resultado de la expansión de la industria y en paralelo se consolidaban las actividades urbanas de comercio y servicios vinculados a ese proceso, a la vez que se hacían más intensos los flujos migratorios campo-ciudad. La 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.

La nota común de las políticas oficiales de entonces era reconocer, en el proceso de industrialización sustitutivo de importaciones, a la fuerza que impulsaba el crecimiento de las economías de la región y aseguraba el bienestar de la población. Con ligeros matices, la visión desarrollista de la cuestión social entendía que la industria manufacturera era el factor ordenador de los procesos sociales. La modernización de las instituciones y de las actividades políticas pasaba, en buena medida, por la consolidación de un sector empresarial urbano y por la formación de amplios conglomerados de trabajadores asalariados. Este enfoque se extendió también al terreno en el que se diseñaban las políticas de ayuda a los grupos sociales más rezagados. Una visión protectora de «universalidad» y de atención igualitaria para todos 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 la década de los 80, entrarían en una pendiente de impugnaciones y desmantelamiento.

Todavía en los 70 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, ingresos muy bajos, falta de integración al mercado y a las redes modernas de comercialización, etc.) que en los síntomas (conductas anómicas, marginación social y cultural, etc.). Era necesario, entonces, procurar una mejoría en las condiciones de vida de esos grupos con el fin de ampliar sus posibilidades de incorporación a las opciones de trabajo que debía generar el crecimiento de la economía, que en ese momento, parecía cercano y previsible.

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 los mismos debían ser el resultado de un conjunto de supuestos entre los que es necesario destacar los siguientes:

– 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.

- El Estado debía reservarse un fuerte papel protagónico. La institución pública, responsable de la planificación, podía percibirse a sí misma como un actor relevante del proceso de atención a los potenciales receptores de la ayuda.
- Se pensaba que era factible eliminar riesgos futuros si se identificaban o definían con antelación nuevas poblaciones objetivo con el fin de llevar a cabo, oportunamente, programas asistenciales de carácter preventivo.
- Podía definirse desde la instancia pública responsable de la ejecución de los programas cuál era el problema a resolver y esto, a su vez, constituía una herramienta que contribuía a definir el perfil de la población objetivo.
- Los responsables de la formulación de las políticas sociales 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; etc.).
- Se partía del supuesto optimista según el cual 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 que pudiera llegar a perturbar las tareas de aplicación de las políticas.

El otro conjunto de referentes metodológicos 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 el desarrollo puntual de las acciones del programa.
- La identificación de una necesidad o carencia (concepto vinculado siempre a un estándar o parámetro definido previamente) permitía conocer la naturaleza exacta del problema que se quiere resolver. La falta de servicios básicos, por ejemplo, era un indicador inequívoco de condiciones de vida deficientes, aunque esto pudiera encubrir una situación aun más grave como el desempleo, desprotección social, analfabetismo, etc.
- El marco conceptual y las categorías de análisis que le daban sustento teórico a las políticas otorgaban también cierta aureola de legitimidad política 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 del cual era razonable esperar un comportamiento relativamente 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 80, 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 relevante y se convirtió en una herramienta cada vez más ponderada para racionalizar el gasto social.

Antes de comentar la validez teórica y el sentido instrumental de este concepto es necesario situar la cuestión de la pobreza dentro de la actual agenda de las políticas públicas. Los últimos años han sido testigos, en América Latina, de la aparición de cambios sustantivos en los principios que orientan tanto la elaboración de los diagnósticos como el diseño de las políticas sociales. Es dentro de este nuevo marco que el combate a la pobreza se ubica como un tema central del debate acerca del bienestar de la población marginada.

Sobre este aspecto crítico de la realidad algunas corrientes del pensamiento sociológico latinoamericano sostienen, con acierto, que la conversión del tema de la pobreza en un problema central de la cuestión social, se vincula a un *nuevo paradigma* del bienestar popular. A través de este enfoque se busca sustituir al ciudadano y sus derechos sociales por las lógicas de asignación de recursos que rigen la operación del mercado. Esta idea general se liga, estrechamente, a un principio básico, rector de las nuevas políticas sociales, que es la desarticulación de los supuestos universalistas que habían orientado, en los países de la región, la construcción de los sistemas de seguridad social y los programas asistenciales de amplia cobertura.

De esta manera, los pivotes sobre los cuales se trata de levantar un nuevo modelo de atención social son principalmente dos: a) la crítica a los sistemas de seguridad social desarrollados en la etapa anterior; y b) la centralidad que se otorga al mercado y a la pobreza como principios organizadores de la actual reforma de los programas y sistemas de ayuda social. El núcleo a partir del cual se articulan las nuevas orientaciones en materia de atención a los grupos más vulnerables de la población está compuesto por algunos criterios básicos que es conveniente mencionar. Entre otros, deben señalarse los siguientes:

1. Los recursos del presupuesto público que se destinan al desarrollo de acciones de bienestar social deben tener como objetivo fundamental, responder a las necesidades de aquellas familias que no están en condiciones de sufragar, con dinero propio, sus requerimientos más elementales.
2. Las distintas etapas que comprende la aplicación de las políticas sociales

(obtención de recursos, diseño de los programas, instrumentación, seguimiento y evaluación) pueden manejarse por separado y ser llevadas a cabo por empresas o agentes privados. La participación de oferentes particulares tendría algunas ventajas como subcontratar partes importantes de la operación y asegurar que el otorgamiento de ciertos servicios sociales llegue a quienes pueden pagar por ellos.

3. El Estado debe perder su carácter de única fuente de financiamiento de los servicios sociales. Esta nueva orientación del papel que en materia de asignación de recursos deberán observar las instancias públicas, tiene el propósito de obligar, a aquellos grupos sociales que están en condiciones de pagar, a que sufraguen la ayuda que reciben. De esta forma, mediante la fijación de tarifas mínimas, según el tipo de apoyo del que se trate, pueden recuperarse parte de los costos invertidos.

4. Es importante que las acciones que se llevan a cabo en el rubro del bienestar social se desarrollen en el ámbito de la competencia entre diferentes prestadores de servicios. Los usuarios tendrían así la posibilidad de optar por diversos agentes capaces de otorgar los servicios demandados y se pondría fin al predominio que habían tenido en el anterior modelo, las dependencias estatales o algunas organizaciones corporativas como los sindicatos.

5. La aplicación de los recursos tiene que regirse por el principio de la focalización, es decir, mediante la aplicación de los siguientes criterios: *identificación* precisa de los beneficiarios, transferencia de los subsidios a las familias con el fin de incrementar el poder de compra (promoción de la *demanda*), evaluación y medición del *impacto* de las acciones desarrolladas y no del gasto, y otorgamiento de *prioridad* a los grupos sociales con niveles de ingresos y de consumo más bajos.

Estos principios generales forman parte del nuevo paradigma emergente que cuestiona y sustituye la idea del «acceso universal» y desecha también la función redistributiva del ingreso que, al margen del mercado, tenían las antiguas políticas sociales. El enfoque actual enfatiza otros postulados como el de la diferenciación del acceso mediante la incorporación de oferentes privados para la prestación o el abastecimiento de ciertos bienes o servicios, el subsidio a la demanda y la focalización de los programas.

Con esta nueva perspectiva de la cuestión 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 abundante literatura 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 BM, los programas sociales que se inspiran a partir de principios focalizadores, pueden ser más eficientes en cuanto a la reducción de los costos y más equitativos en la asignación de los apoyos materiales.

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 diferencias que puedan presentarse en las condiciones materiales de los diversos universos en que dichas políticas habrán de aplicarse. El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que tantas ilusiones despertó en la sociedad mexicana durante el gobierno de Carlos Salinas –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 en aquellos segmentos de la fuerza laboral que tienen una inserción débil en el mercado de trabajo (empleo precario, subocupación, informalidad urbana, pequeños productores, etc.) para que actúen como base social de apoyo al modelo neoliberal.

El caso del Pronasol mexicano es el más ilustrativo en este sentido. Desde su origen, este Programa fue concebido como un instrumento «flexible» que incluiría dos etapas principales: en la primera se atenderían los rezagos más urgentes de la población con respecto a sus condiciones de vida y en la segunda se trataría de promover inversiones que generaran empleos remunerados. En 1990 fueron creados los Fondos de Solidaridad para la Producción, y en 1992 se asignó una partida especial para Empresas de Solidaridad, lo que dio lugar a un cambio importante en la distribución de los recursos. El dinero destinado a impulsar a los pequeños productores pasó de niveles muy bajos en 1989 al 15% del presupuesto nacional en 1994.

Entre las vertientes operativas más relevantes que consideró el Pronasol pueden mencionarse las siguientes: a) promoción del desarrollo regional como una estrategia en lo específico destinada a impactar en territorios socialmente homogéneos; para ello se crearon los Fondos Municipales de Solidaridad, con el fin de aprovechar los recursos de cada comunidad y mejorar el nivel de vida de sus pobladores; b) considerar a las comunidades locales, rurales y urbanas, como unidades básicas de trabajo en las que el gobierno promovió acciones específicas en el área de la salud, la educación y la construcción de obras de infraestructura –la instalación del drenaje y el impulso a otras acciones de fuerte impacto comunitario (arreglo de veredas, pavimentación, alumbrado público, etc.).

Esta vertiente del Pronasol le permitió al régimen de Carlos Salinas impulsar un modelo organizativo y de participación popular cuyo eje articulador eran los Comités de Solidaridad. Detrás de un aparente sistema democrático

–destinado a propiciar el protagonismo ciudadano en la resolución de cuestiones vinculadas al bienestar social– el gobierno procuró levantar una amplia red de organizaciones de apoyo al partido oficial y a la reelección de Salinas.

Desde principios de los años 80 los anclajes sociales del Partido Revolucionario Institucional se habían deteriorado como consecuencia de la declinación que afecta a las estructuras corporativas tradicionales y de la pérdida de representatividad de sus organizaciones territoriales. Los Comités de Solidaridad estaban llamados, precisamente, a cubrir ese espacio. La búsqueda de nuevos consensos en sectores marginales urbanos, en campesinos pobres, en las comunidades indígenas y en millones de pequeños productores del campo y de la ciudad tenía el propósito de mantener una amplia base social de maniobra y construir puntos de apoyo político para la estrategia de reestructuración del capitalismo mexicano.

La focalización como principio ordenador de las políticas sociales

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 a favor de focalizar las políticas sociales en los sectores más vulnerables de la población parte del reconocimiento de las difíciles condiciones que genera, para los sectores populares, la estrategia de apertura y reestructuración de las economías latinoamericanas. Cualquier propuesta de retorno a las antiguas políticas con afares «universalistas» se ve dificultada por la fuerte limitación de 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 en el marco de economías más abiertas y competitivas. 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; y a 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 según el perfil de la población que resulta beneficiada o el tipo de demanda que se desea resolver.

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 de 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, medido a través del impacto que tienen las obras de interés comunitario 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 «intereses 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 solo de un valor instrumental para el diseño de acciones específicas de apoyo social, sino que debe operar como un concepto a partir del cual se formulen políticas que permitan detonar la estructuración de nuevas relaciones sociales y promover la conformación 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 formación de nuevos conglomerados sociales que ocupen el espacio que ha sido abandonado por las antiguas estructuras gremiales y políticas, y por el repliegue de las instituciones que creó el Estado «populista» durante el periodo de auge que tuvo 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 hasta que la crisis de los años 80 puso en entredicho la estrategia económica desarrollista.

Hay otros factores asociados al debate que rodea al concepto de focalización que

también deben ser explicitados antes de iniciar el diseño y la operación de los programas. Del conjunto de elementos que es necesario abordar en la discusión pueden citarse los siguientes:

1. 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. Los habitantes de una comunidad o región pueden demandar viviendas o agua potable cuando en realidad, los factores prioritarios, son de orden ocupacional o de seguridad social. La prestación de determinados servicios y la ejecución de los programas es visto entonces como la «solución» que responde a las verdaderas expectativas de la comunidad. 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 que tienen una 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 –al menos de manera lineal– a la carencia específica que se desea solucionar.

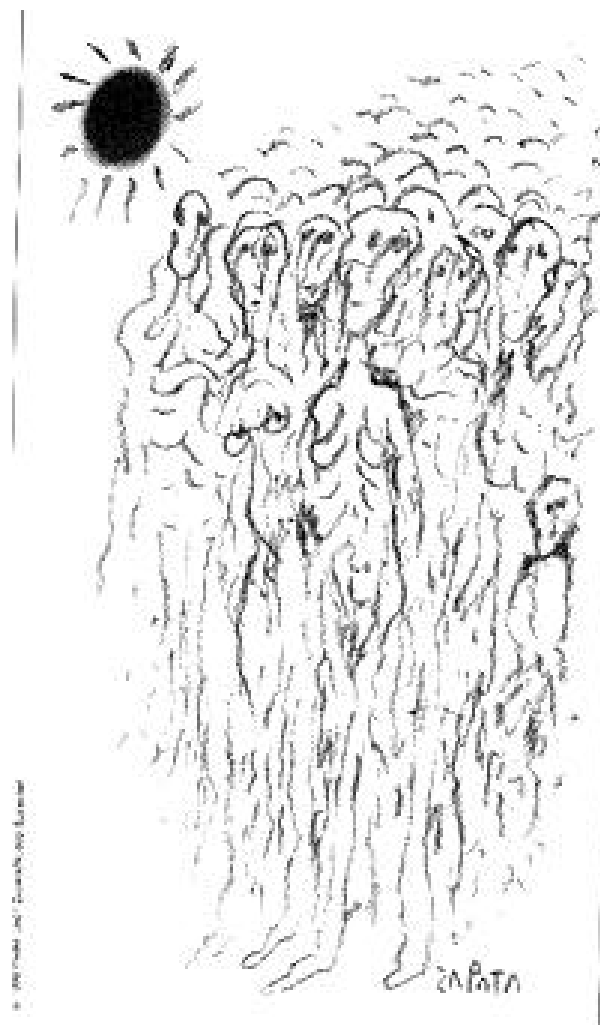
2. Existe el peligro de concebir que las políticas sociales deben centrar su ejecución apoyándose exclusivamente en dos actores: el Estado y sus agencias y la población objetivo (sectores en extrema pobreza, campesinos sin tierra, grupos étnicos en situación de marginalidad, etc.). En una etapa en la 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 este riesgo. Si se dejan de lado a otros actores con intereses y recursos propios mediante los cuales pueden contribuir a producir impactos significativos en los espacios donde se despliegan los proyectos, se están desperdiciando capacidades productivas locales y elementos humanos útiles para los fines del programa.

3. 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 técnicas 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 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 dramático llamado de atención en ese largo rosario de buenos propósitos que nunca llegan a concretarse.

Referencias

- 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* N° 9, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 1996.
- Duhau, Emilio: «Estado benefactor, política social y pobreza» en *Sociológica* N° 9, 9-12/1995, UAM-Azcapotzalco, México.
- Franco, Rolando: «Los paradigmas de la política social en América Latina», ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Pobreza y Exclusión Social, Unesco-Flacso, 1/1997.
- Kliksberg, Bernardo (comp.): *Pobreza, nuevos retos a nivel mundial*, FCE-PNUD, México, 1993.
- Lerner, Bertha: *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, Porrúa, México, 1996.
- Minujín, Alberto (ed.): *Desigualdad y exclusión*, Unicef-Losada, Buenos Aires, 1996.
- Villarreal, Juan: *La exclusión social*, Norma, Buenos Aires, 1996.



La ilustración acompañó al presente artículo en la edición impresa de la revista.