

La focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades

Ricardo Paes de Barros (IPEA)¹
Mirela de Carvalho (IETS)²

¹

² Instituto de Estudios de Trabajo y Sociedad

La focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades

Introducción

Actualmente, está vigente en Brasil un amplio debate³ acerca de la inequidad. A pesar de las numerosas controversias al respecto, cinco datos objetivos hablan por sí mismos: i. la brecha por ingresos es extremadamente elevada en el país y está entre las mayores del mundo; ii. Brasil gasta anualmente más del 20% de la recaudación nacional en su política social, que en principio sería más que suficiente para erradicar la pobreza; iii. si bien el gasto social es considerable, el nivel de desigualdad del ingreso ha permanecido estable durante las últimas décadas; iv. sin conseguir reducirla, Brasil logró combatir la pobreza durante los últimos diez años⁴; y v. reducciones pequeñas del grado de inequidad pueden tener impacto sobre la pobreza extrema, lo que anima a buscar diferentes maneras de achicar esta enorme brecha de desigualdad.

Si, por un lado, muchos están de acuerdo al menos sobre estos puntos, por otro, existe una divergencia importante sobre la medida en que las políticas públicas pueden, de hecho, ser efectivas en reducir la inequidad. Por encima de esto, existe una gran discusión acerca de cuáles serían las políticas públicas más efectivas al respecto, lo cual incluye como principales temas la focalización y la universalización del gasto y de los programas sociales. Los adeptos a la primera postura defienden su estrategia como la más eficaz para reducir la inequidad y la pobreza, mientras que quienes sostienen la segunda afirman que la propia es la mejor en esos aspectos.

El debate focalización vs. universalización se manifiesta en toda América Latina; desde países como Chile y Colombia, con agendas de políticas sociales en las

³ Ver, por ejemplo, Henriques (2000) y Lessa (2004).

⁴ Lo curioso es que, a pesar de que la política social brasilera no haya reducido el grado de inequidad, existen evidencias de que fue la principal responsable de la reducción de la pobreza en los últimos diez años, sobre todo, en las áreas rurales del país.

cuales tiende a dominar la estrategia de focalización, hasta Costa Rica, país donde las políticas sociales suelen apuntar hacia la universalización. Una lección importante que se puede extraer de estas experiencias diversas es que, tal vez, aquello que dificulta los consensos respecto a este tema no sean las diferencias ideológicas o sobre la noción de justicia distributiva, sino una cierta confusión sobre los fundamentos conceptuales.

En este estudio, buscamos contribuir a la clarificación de la discusión sobre focalización y universalización, analizando los fundamentos teóricos, éticos, analíticos y empíricos involucrados. Creemos que, precisando estos fundamentos, es posible revelar falsos dilemas y contradicciones y, con eso, contribuir también al diseño de políticas sociales más efectivas en la lucha contra la inequidad y la pobreza. En términos más específicos, en este estudio exploraremos la relación entre focalización, universalización y el combate efectivo de la inequidad.

Nuestro esfuerzo consistió en balancear al máximo la discusión sobre las ventajas y las limitaciones de la focalización y de la universalización. Asimismo, hacia el final del trabajo, es posible que el lector encuentre una tendencia pro-focalización. Si esto ocurre, deberá considerar este resultado como fruto de nuestra incapacidad de equilibrar el análisis, más que como una tentativa de convencerlo de la supremacía de esa modalidad.

Para dar cuenta de este desafío, el estudio fue organizado en cinco partes. La primera está dedicada al análisis de la relación entre la política social y la reducción de la brecha de inequidad. Partimos de la discusión sobre la relativa neutralidad de los mercados en la generación de desigualdades y justificamos la necesidad de políticas sociales y tributarias. A continuación, resaltamos que existen distintas formas de inequidad y que la efectividad del diseño de la política social dependerá del tipo de inequidad de que se trate. Por último, indicamos que aunque tanto la universalización como la focalización son instrumentos capaces de reducir la inequidad, esta última en general tiende a ser más efectiva.

En la segunda parte, tratamos los determinantes inmediatos de la efectividad de la política social en la lucha contra la inequidad y los relacionamos con la focalización y la universalización. Más precisamente, para que una política social sea efectiva, debe

satisfacer tres criterios: ser eficiente, eficaz y beneficiar a las personas, observando sus carencias y cuánto pueden mejorar a partir de la intervención.

La tercera parte está dedicada a la profundización de los conceptos de focalización y universalización, tanto como a sus complementariedades y conflictos. En particular, buscamos esclarecer que no existe apenas un concepto de focalización o uno de universalización, sino varios. En esta parte, ilustramos en particular la posibilidad de complementación de las dos ideas, mostrando cómo los derechos universales pueden ser perfectamente compatibles con el acceso gratuito a bienes y servicios sociales básicos focalizados.

En la cuarta parte, volcamos nuestra atención hacia la demanda de focalización. Comenzamos resaltando que como la focalización es nada más que un instrumento para reducir la inequidad, su demanda se deriva del reclamo de equidad. Lógicamente, este requerimiento también depende de sus costos y de las dimensiones de los programas disponibles. De esta manera, buscamos identificar cuáles son los principales costos implicados en la focalización y argumentamos que, por implicar un costo fijo, la focalización tiende a ser menos recomendable en pequeños programas sociales y tampoco se aconseja cuando existe poca heterogeneidad entre los pobres. Más allá de eso, como su objetivo es discriminar entre grupos sociales, su utilidad es también limitada cuando la sociedad busca, y la disponibilidad de los recursos permite, atender a la mayor parte de la población. Concluimos discutiendo la cuestión de si la focalización en el contexto latinoamericano debe ser abordada apenas como un instrumento transitorio, necesario, dada la actual disponibilidad limitada de recursos, o como un instrumento permanente, importante para combatir la inequidad en cualquier nivel de desarrollo.

Finalmente, en la quinta parte del estudio buscamos identificar las principales fuentes de la mala focalización. Veremos que los problemas pueden surgir tanto en la fase de diseño como en la de implementación. Es posible que el diseño del programa dificulte la focalización, debido a una elección inapropiada de la población objetivo, hecha de forma implícita o explícita. Por ejemplo, si un programa ofrece un servicio que sólo tiene impacto sobre los más ricos, quienes poseen una escolaridad alta, la

focalización en este caso sería inviable. En relación a la fase de implementación del programa, discutimos que el grado de focalización depende de la forma en que los resultados nacionales sean repartidos entre localidades y el modo en que los beneficiarios sean seleccionados localmente. Como muestra la evidencia brasilera (cf. Barros, Carvalho, Carvalho y Franco (2003)), un desvío en cualquiera de los dos casos puede llevar a serias fallas en la focalización de los programas sociales.

Las instituciones y la responsabilidad por la promoción de la equidad

Mercado y promoción de desigualdades

Cuando pasamos de una situación en que los individuos no interactúan económicamente a otra en que hay intercambio, se generan ganancias de bienestar. Existen diferentes instituciones capaces de permitir la concreción de esos beneficios; el mercado es sólo una de ellas.

La principal ventaja del mercado en la generación y distribución de las ganancias es la garantía de un proceso imparcial y libre. Esto es, cuando los mercados funcionan, el poder de negociar de los agentes es equilibrado, una vez que éstos toman los precios como dados, y así la libertad de intercambio es preservada.

De esta manera, el grado de inequidad en la distribución final del bienestar, producida por el libre funcionamiento del mercado, depende de los niveles de inequidad en la distribución inicial y en la distribución de las ganancias del intercambio. A fin de no favorecer ningún juicio de valor parcial, no se puede culpar al libre funcionamiento del mercado por un mayor grado de inequidad en la distribución final, en relación a la inicial. Por lo tanto, no es de esperar que el mercado por sí solo sea capaz de generar una distribución final más o menos equitativa.

En este estudio, entendemos que cualquier intervención destinada a promover mayor equidad puede ser considerada como política social. Por eso, una política social puede tanto buscar intervenir en el propio funcionamiento del mercado para que éste genere una distribución final más igualitaria, como puede dejar que el mercado funcione libremente y corrija sus resultados *ex post*.

Cabe a la política social el papel de alterar la brecha de inequidad vigente. Por ser este su objetivo, es la responsable cuando los resultados observados corresponden o no a lo que la sociedad acredita como justo.

Política social y equidad: ¿qué equidad?

Como hemos indicado, las políticas sociales tienen como misión reducir las desigualdades. ¿Pero qué tipos de desigualdades deben reducir estas intervenciones?

La inequidad de resultados es la que prevalece en la distribución final generada por cualquier proceso de distribución de las ganancias del intercambio, siendo el mercado uno de éstos. Actuar sobre esa inequidad es el objetivo de las políticas sociales compensatorias que, sin pretensión de transformar las capacidades productivas individuales, sólo evitan que la pobreza tenga consecuencias más serias sobre el bienestar de las personas. Si no fuera posible contar con transformaciones en las capacidades y en las oportunidades productivas, las políticas compensatorias precisarían ser puestas en práctica período tras período.

En las sociedades de mercado, la inequidad de resultados depende, a su vez, de las asignaciones iniciales de los agentes, las cuales reflejan tanto el acceso diferenciado de los individuos a los recursos productivos (educación, crédito, insumos, equipamientos, etc.), como las diferencias innatas (talentos, fuerza física, deficiencias físicas, etc.). Las políticas sociales estructuradas son aquellas que tienen como objetivo alterar las asignaciones iniciales, reduciendo las inequidades en el acceso a los recursos y oportunidades productivas, y volviendo a las personas más aptas para alcanzar mejores resultados para sí mismas. Al contrario de la política compensatoria, la “emancipación” promovida por la política estructural permite que pueda asumir un carácter más transitorio, lo que obviamente no significa que no se deban realizar inversiones sociales permanentemente.

En qué medida una política social debe reducir las inequidades de resultados o las oportunidades es una decisión que cabe a cada sociedad. Es importante llamar la atención sobre el hecho de que existen interacciones entre los efectos de las políticas compensatorias y las estructurales. Esto es, toda política compensatoria puede generar algún impacto estructural, así como toda política estructural puede reducir la inequidad de resultados en alguna medida. Por ejemplo, un programa tradicional de ingreso mínimo, que tiene como objetivo primordial combatir la inequidad de resultados, puede generar efectos estructurales en la medida en que las familias decidan gastar el ingreso

adicional en inversiones para sus propios miembros, en lugar de financiar su consumo. En lo que se refiere a la política estructural, es siempre deseable que el aumento de la igualdad de oportunidades se refleje en un aumento de la equidad de resultados. Un programa de reforma agraria, por ejemplo, pretende promover mayor igualdad en el acceso a los recursos productivos, los cuales, utilizados por los más pobres, pueden aumentar la equidad de resultados.

Aun sabiendo que los impactos de las políticas compensatorias y estructurales pueden retroalimentarse, existen algunas razones objetivas para que una sociedad valore más un tipo en detrimento de otro. Una combinación entre el volumen razonable de recursos disponibles y el elevado nivel de inequidad torna éticamente urgente que parte de los recursos sociales se gasten en la compensación. Este es el caso de algunos países latinoamericanos, como Brasil o Panamá. La lógica aplicada aquí es que las inversiones requieren tiempo para ser cosechadas, por lo que, dado que existen recursos disponibles, ¿por qué permitir que parte de la población pase necesidades en el presente hasta que las inversiones comiencen a surtir efecto?

Por otra parte, cuando consideramos sociedades con pocos recursos disponibles y con un elevado grado de inequidad, como es el caso de Bolivia, Nicaragua y Honduras, los recursos insuficientes para una política social requieren apoyo externo incluso para concretar las intervenciones estructurales.

¿Cómo buscar mayor equidad? Universalización *versus* focalización

Las políticas sociales, ya sean compensatorias o estructurales, pueden buscar promover mayor equidad a través de dos estrategias fundamentales: la universalización y la focalización.

Universalización significa garantizar a todos el acceso gratuito a determinado servicio o bien, ya sean inversiones o compensaciones. Por focalización comprendemos atender prioritariamente a determinados grupos sociales. La regla de la prioridad debe considerar tanto el grado de carencia del beneficiario como la ventaja que el programa

puede traer para él, esto es, el impacto del programa. En el caso de una política compensatoria, como el impacto de las intervenciones tiende a ser uniforme, los grupos prioritarios terminan siendo siempre los más carentes, pero no ocurre lo mismo con la política estructural. Cuando se realizan inversiones sociales, es preciso observar su retorno. Y, dependiendo de la forma en que el programa esté diseñado, no siempre los más pobres presentan niveles de retorno suficientes. En el caso específico de la focalización, es muy relevante diferenciar entre una intervención compensatoria y una estructural, pues dependiendo del tipo de política, se puede llegar a poblaciones objetivo muy distintas.

Igualdad de resultados: universalización *versus* focalización

Con la universalización, todos tienen acceso al mismo beneficio. Debido a que el beneficio en cuestión seguramente representa una proporción mayor de ingreso para los pobres que para los no pobres, existe una reducción del grado de inequidad en los resultados.

La focalización de un programa compensatorio, por su parte, debe priorizar a los más carentes y concentrar los beneficios enteramente en este grupo, lo que por definición también reduce el grado de inequidad en los resultados.

Sin embargo, al considerar un programa con un volumen determinado de recursos, que se mantenga lo más constante posible, la reducción de la inequidad en los resultados es más intensa con la focalización que con la universalización.

Igualdad de oportunidades: universalización *versus* focalización

También en el caso de la política estructural, es verdad que las intervenciones focalizadas son más eficaces para reducir las desigualdades de oportunidades que las intervenciones universales. De hecho, si todos los recursos disponibles fueran dedicados a los más pobres, la reducción de la inequidad sería más acentuada que si los recursos totales fueran igualmente repartidos entre toda la población.

No obstante, existen algunas situaciones donde la universalización puede generar mayor igualdad de oportunidades, comparado a los logros de la focalización. Como la universalización garantiza igualdad de acceso a todos, es común que ocurra que la calidad del servicio ofrecido atienda apenas la demanda de los pobres, en tanto que los no pobres prefieren dirigirse al sector privado. Esta diferencia de calidad entre un servicio público al que los pobres tienen acceso y el servicio privado del que se benefician los no pobres tiene serios impactos sobre la igualdad de oportunidades.

Una manera de evitar este problema es atraer a los no pobres hacia el servicio público, de forma que se anule la diferencia de calidad a la que cada sector tiene acceso. Para atraer a este nuevo grupo, es necesario aumentar la calidad de los servicios ofrecidos, al punto de que deje de ser interesante para los no pobres pagar para tener mayor calidad en el sector privado. Lógicamente, el financiamiento de este emprendimiento exige un aumento de la carga tributaria de forma constante y tiene como consecuencia una destrucción de los mercados que ofrecen privadamente estos servicios.

En este escenario, pobres y no pobres tienen acceso exactamente al mismo servicio, lo que garantiza igualdad de oportunidades, a costa de un aumento de la ineficiencia, ya que la calidad del servicio finalmente obtenido por los no pobres es inferior al que podrían obtener en el caso de que fuesen al sector privado. Igualmente, la calidad del servicio al que acceden los pobres es inferior a la que podrían tener en el caso de que el programa fuera focalizado. A pesar de que ambos grupos tendrían acceso a un servicio de calidad más baja del que podrían obtener de otra manera, la provisión universal lleva a una reducción más acentuada en el grado de desigualdad de oportunidades que la provisión focalizada.

La universalización puede ser ineficaz para combatir la desigualdad de oportunidades no sólo debido a los problemas de la calidad ofrecida por el servicio público, sino también por la posibilidad de variación del impacto del programa respecto del nivel de ingreso del beneficiario. Así, siempre que los retornos sean crecientes a escala, es decir, cuando el impacto aumenta de forma proporcional a la calidad del beneficio, el impacto sobre los no pobres, ciertamente, es mayor que entre los pobres.

Por ejemplo, se considera que el impacto del segundo programa de entrenamiento profesional al que una persona tiene acceso es siempre mayor que el impacto del primero, y que el del tercero es mayor que el del segundo y así sucesivamente. En este caso, con la provisión universal de un programa de entrenamiento, los no pobres, que tienen probabilidades de haber asistido anteriormente a un programa de entrenamiento, serán más beneficiados que los pobres, quienes tienen alta probabilidad de estar asistiendo al curso por primera vez.

Los instrumentos de las políticas sociales

Las políticas sociales compensatorias y estructurales utilizan instrumentos clásicos para promover la reducción de inequidades que, a veces, pueden ser difíciles de compatibilizar con estrategias de focalización.

Los instrumentos de la política compensatoria

Podemos clasificar los instrumentos capaces de reducir el grado de inequidad de resultados en, básicamente, dos categorías: (a) los regulatorios y (b) los redistributivos.

Los instrumentos regulatorios actúan sobre el propio funcionamiento del mercado, promoviendo una distribución de resultados que exhiba el grado de equidad deseado. Son ejemplos de instrumentos de este tipo, las políticas de salario mínimo o de control de precios para bienes y servicios básicos.

Los instrumentos redistributivos permiten que el mercado produzca libremente su distribución de resultados, para posteriormente promover una redistribución más igualitaria. Se trata, básicamente, de transferencias de recursos, bienes y servicios directamente a las familias o de subsidios al consumo. Los recursos para realizar estas transferencias y/o subsidios son obtenidos de impuestos o reducciones fiscales.

Ambos tipos de instrumentos –los regulatorios y los redistributivos— generan ineficiencias económicas, ya sea porque apartan el resultado final de lo que sería una óptima distribución, o bien porque la promoción de equidad puede generar ineficiencias

en los modelos descritos por Arthur Okun, es decir, puede aumentar los costos administrativos y modificar los incentivos al trabajo.

Pero si ambos instrumentos padecen del problema de producir ineficiencias, algunas limitaciones adicionales pueden convertir una categoría preferible a otra.

El principal inconveniente de los instrumentos regulatorios es la recurrente falta de transparencia de quien paga y de quien se beneficia. Un programa de salario mínimo, por ejemplo, tiene efectos no sólo sobre los trabajadores formales en el mercado de trabajo, sino también sobre el mercado de trabajo informal, sobre los beneficiarios de programas sociales cuya utilidad se encuentra vinculada al valor del salario mínimo, etc. Finalmente, es difícil considerar todos estos efectos y saber cuánto pagó cada uno o cuánto se benefició. Por estas razones, resulta costoso focalizar con una política de control de precios.

En referencia a los instrumentos redistributivos, el impacto sobre el grado de inequidad de resultados dependerá, en primer lugar, del volumen de recursos transferidos y de la progresión de los impuestos. Dependerá también del grado de focalización del gastos y de su efectividad. Cabe aclarar que por efectividad del gasto entendemos *la medida en que los recursos están siendo realmente capaces de reducir el grado de inequidad*.

Los instrumentos de la política estructural

Las inversiones sociales son medidas que apuntan a aumentar la capacidad productiva de las personas. En un principio, se podría imaginar que garantizando a todos un cierto nivel de ingreso y partiendo del supuesto de que existen mercados para los más diversos tipos de bienes y servicios, cada persona sería responsable de invertir en aquello que juzgara más relevante en la cantidad que considerara más adecuada.

Sin embargo, actualmente, en una serie de circunstancias, observamos que el Estado no sólo provee ingresos mínimos a las personas, sino que también es garante del acceso público a determinados bienes y servicios específicos, para los cuales existen mercados plenamente desarrollados. Por ejemplo, es común que el Estado ofrezca

servicios públicos de educación y salud, en vez de simplemente garantizar que las personas tengan un ingreso suficiente para pagar por ellos. ¿Por qué ocurre eso?

Una primera explicación es que estos bienes cuyo consumo se desea incentivar son *bienes meritorios*. Si existen razones para creer que, aún poseyendo un ingreso suficiente, las personas tienden a sub-invertir en determinados bienes o servicios que afectan mucho a su bienestar, entonces el Estado puede encontrar allí un espacio para invertir. Así, conociendo cuáles son las inversiones que afectan mucho el bienestar de las personas y en qué cantidad es recomendable que se financie, es posible proveer incentivos adecuados para la gente. Es claro que esta alternativa a la cual pertenecen los *bienes meritorios* incluye algunas arbitrariedades o algún grado de paternalismo.

Una segunda explicación para que el Estado provea bienes y servicios específicos, en lugar de garantizar simplemente el acceso a éstos, es el grado de beneficios externos implicados en estas inversiones. Por ejemplo, vacunar a un niño genera consecuencias positivas para la comunidad, de la misma forma en que educar a una persona también las genera para aquellos que conviven con ella. Por eso, puede ser deseable incentivar la vacunación de los niños y la educación de las personas, más allá de lo que harían naturalmente en el caso de que contaran sólo con sus decisiones de gasto privadas.

Por último, vale resaltar que, independientemente del instrumento utilizado por la política estructural (ingreso, bienes meritorios, bienes con beneficios externos), la estrategia de focalización es siempre posible.

Efectividad de la política social

Componentes de la efectividad: eficiencia, eficacia e focalización

Conforme a lo expuesto anteriormente, la efectividad equivale a la medida en que los recursos gastados son capaces de reducir el grado de inequidad vigente, ya sea en materia de resultados o de oportunidades. Por lo tanto, la efectividad es sin duda una cualidad que se desea vincular a cualquier política social.

Asimismo, la efectividad de las políticas sociales no depende exclusivamente de cuánto se gasta, sino también de cómo se gasta. En total, podemos descomponer la efectividad en tres determinantes: (a) eficiencia al concederse el beneficio, (b) eficacia del beneficio y (c) grado de focalización.

Eficiencia

Ser eficiente significa que, con un volumen dado de recursos, no es posible atender a más personas sin empeorar la calidad del servicio ofrecido. Si aún manteniendo los recursos y los patrones de calidad del programa, es posible atender a más personas, entonces existe ineficiencia. De la misma forma, en el caso de que se pueda aumentar la calidad del programa con el mismo volumen de recursos y de personas atendidas, entonces también hay ineficiencia. En fin, la eficiencia es necesaria para garantizar que los recursos disponibles sean transformados en el mayor volumen posible de beneficios para la población.

Eficacia

La eficacia es el poder de la política social de transformar la vida de los beneficiarios, en particular, ofreciendo a las familias pobres las oportunidades o los recursos que necesitan para salir de la pobreza. Un programa social eficaz no es necesariamente aquel que cuenta con un elevado volumen de recursos, sino el que realmente es capaz de inducir las transformaciones anheladas.

Debe notarse que la eficacia de un programa puede variar entre pobres y no pobres. Cuanto mayor sea la eficacia del programa entre los más carentes, mayor será la efectividad de la política social en la reducción de la inequidad. En efecto, el mayor impacto de un programa sobre los más pobres puede aumentar la progresión del gasto social, incluso en los programas universales. Esto ocurre porque a pesar de que distintos grupos sociales se apropien de una misma porción del gasto total, el hecho de que el impacto sea más elevado sobre los grupos más pobres hace que éstos concentren la mayor parte del impacto total.

De la misma forma, si el programa presenta mayor impacto sobre los más ricos, el grado de inequidad puede aumentar. Existen programas que, aunque universales, exigen que el beneficiario aporte recursos propios complementarios para que pueda aprovechar el beneficio. Por ejemplo, si el beneficio en cuestión es el acceso subsidiado a la electricidad, los más ricos, por poseer una mayor cantidad de aparatos eléctricos, pueden terminar beneficiándose por el programa mucho más que los pobres. El mismo razonamiento es válido para la educación superior. Para este nivel de educación, sucede que los no pobres pueden mantener a sus hijos para que se preparen en carreras que son comúnmente mejor remuneradas, cuya formación requiere tiempo completo, mientras que los más pobres se dedican a profesiones de remuneración típicamente menor, cuyos cursos son muchas veces ofrecidos en franjas nocturnas, más cortas, de manera de posibilitar que el joven trabaje y estudie.

Focalización

El combate de la inequidad exige que los programas sociales sean no sólo eficientes y eficaces, sino que también sean diseccionados, para que más y más se beneficien de ellos. Ya vimos que para las políticas compensatorias, la población objetivo debe ser constituida por los más pobres, mientras que lo mismo no es necesariamente verdadero en el caso de las políticas estructurales.

Al diseñarse políticas sociales es necesario observar no sólo el grado de pobreza de las familias, sino también la tasa de retorno de los individuos. Es claro que un niño que vive en un ambiente familiar rico, lleno de estímulos y otras inversiones,

probablemente tenga mayores chances de presentar una tasa de retorno más elevada que un niño de un ambiente familiar pobre, dominado por un alto grado de ignorancia de los padres. Ahora es importante estar atento sobre el hecho que estamos observando, que es la tasa de retorno de la inversión *pública*. En nuestro ejemplo, dado que el niño rico tendría acceso al servicio ya sea éste público o privado, su tasa de retorno a la inversión pública sería nula. De esta manera, para los ricos, el acceso gratuito a un servicio dado puede no elevar su consumo, sino sólo provocar una sustitución de algo que era financiado con recursos privados por un servicio público gratuito, que es conocido como *crowding out*.

Otros ejemplos de *crowding out* se presentan en la educación superior gratuita de buena calidad u otros servicios gratuitos de salud de alta complejidad de buena calidad. En la ausencia de estos servicios públicos, los ricos tendrían de cualquier manera acceso al sector privado con recursos propios.

Por otro lado, para los pobres, no sería posible acceder a la educación superior o a servicios de salud de alta complejidad, a menos que fueran ofrecidos gratuitamente. En esta situación, el impacto de las inversiones públicas sobre los pobres puede no ser mayor que sobre los no pobres, pero también puede que no sea lo suficientemente diferenciada dentro del primer grupo.

Conceptualización de la focalización

Las dos nociones de focalización y el conflicto con la universalización

En principio, existen dos nociones de focalización. La primera es bastante intuitiva y no contradice necesariamente los ideales de la universalización. La segunda es más restrictiva sobre el tamaño del Estado y, por lo tanto, choca con esa idea.

Definimos la primera noción de focalización como *dar prioridad a los más carentes*, lo que no representa en sí ningún impedimento al objetivo de universalización. Focalización, en este sentido, significa simplemente que la población es organizada en una lista que obedece al grado de carencia de las personas, en la cual el más carente ocupa la primera posición, mientras que el menos carente ocupa la última. La lógica consiste en atender a las personas respetando su posición en la lista, hasta que se agoten los recursos disponibles. Si alguna vez existieran recursos suficientes para atender a toda la población, entonces se estaría implementando una política universal y, al mismo tiempo, se estarían respetando los ideales de la focalización.

Esta definición de focalización como la simple organización de una lista para la asistencia equivale a lo que llamamos “noción débil”. En este contexto, surge una falla en la focalización, cada vez que se identifican grupos que no han recibido beneficios ocupando posiciones más arriba en la lista que otros segmentos atendidos. Pero no se puede interpretar como falla el hecho de que algunos grupos prioritarios no sean asistidos, debido a que todos los segmentos beneficiados son de alta prioridad. De la misma forma, tampoco constituye una falla el hecho de que algunos segmentos no prioritarios sean beneficiados por el programa, ya que los más prioritarios ya han sido incluidos en su totalidad. Para esta noción débil de focalización, lo que realmente importa es que la lista sea respetada, independientemente de cuál sea el primero o el último segmento atendido.

La segunda noción de focalización es denominada “fuerte” y equivale a *atender solamente* a los más carentes. Este concepto incluye la definición más débil presentada

arriba, pero no permite que toda la lista sea atendida por la política social, ya que se la restringe a los segmentos prioritarios. En este caso, existe una falla en la focalización cada vez que el programa es extendido para cubrir también a los grupos no prioritarios, incluso cuando la lista fuera respetada. Por lo tanto, según esta definición, focalización significa que los recursos públicos deben beneficiar sólo a los grupos prioritarios, lo que obviamente contradice los principios de la universalización.

Tal vez, la mejor forma de visualizar el dilema “universalización *versus* focalización” sea acompañar el proceso de expansión de un programa social. Supongamos que partimos de un programa que provee servicios públicos gratuitos de calidad inferior respecto de servicios similares provistos por el sector privado y que, más allá de eso, el programa se encuentra mal focalizado, en el sentido de que existen segmentos excluidos que son más prioritarios que otros segmentos incluidos. El primer paso sería organizar la lista, o sea, mejorar la focalización incluyendo los segmentos más prioritarios. Una vez reestablecida la lista y el respeto a ella, la focalización en un sentido débil ya estaría siendo perfectamente alcanzada.

En el caso de que exista un aumento en el volumen de recursos del programa, surge un dilema respecto de cómo deben ser gastados estos recursos adicionales: ¿expandiendo la población asistida (avanzando en la dirección de la universalización), o bien mejorando la calidad de los servicios para aquellos que ya están siendo atendidos (avanzando en la dirección de la focalización)?

Una solución posible para este dilema sería optar por la focalización fuerte y limitar así la atención pública a la población prioritaria. En este caso, los grupos no prioritarios deberían ir al sector privado. Una segunda solución, también en la línea de la focalización fuerte, consiste en expandir la atención pública a los no prioritarios sin necesidad de recursos públicos adicionales. Para eso, sería necesario cobrar una tarifa a los grupos no prioritarios, siempre que hagan uso del servicio. En ambos casos, el programa permanecería focalizado tanto en el sentido débil como en el fuerte. Por último, una tercera alternativa es permitir que el programa sea expandido a los grupos no prioritarios, expansión financiada por una elevación en el presupuesto del programa. Por lo tanto, sería necesaria una redistribución del gasto social o bien un aumento de la

carga tributaria. En este caso, la opción se inclinaría por la universalización. Nótese que la noción de focalización débil puede continuar siendo aplicada, incluso cuando se opta por la universalización.

Asumiendo que, dada la necesidad de aumentar el presupuesto del programa, los gastos redistribuidos no fueran tomados de los servicios provistos a la población prioritaria –caso contrario se estarían retirando recursos a los más prioritarios para transferirlos a los grupos no prioritarios—, en las tres posibilidades apuntadas arriba, los grupos no prioritarios pagarían, en última instancia, para poder utilizar los servicios. En el caso de la focalización fuerte, éstos abonarían directamente por los servicios cuando los utilizaran, mientras que en la universalización, transferirían al Estado en forma de impuestos los recursos necesarios para la provisión de los servicios que podrían utilizar gratuitamente en cualquier momento.

La focalización y la definición de las reglas de prioridad

La noción débil de focalización, a la cual corresponde simplemente “conformar una lista de beneficiarios en orden de prioridades”, no contradice los principios de universalización. De esa forma, la focalización débil es nada más que una cuestión de sentido común, el cual prevé la definición de reglas de prioridad de modo que, si los recursos disponibles de un programa no son suficientes para atender a todos, seamos capaces de identificar a los grupos más prioritarios. Vale aclarar que, en este estudio, siempre que discutimos el tema de la focalización, estamos refiriéndonos a la noción débil.

La definición de una regla de prioridad debe ser tratada con cuidado, básicamente, por dos razones. En primer lugar, porque las carencias de las personas son multidimensionales. Al comparar dos potenciales beneficiarios, uno puede ser más carente en educación, mientras que el otro puede serlo en salud. No existe, por lo tanto, un orden único de necesidades, pues éstas son heterogéneas. Es recomendable que cada programa genere su propia lista, dependiendo de la falta que busca cubrir. Más allá de que la población carente sea heterogénea, los programas pueden presentar múltiples objetivos. Una alternativa práctica para los programas que buscan actuar sobre varias

carencias distintas es crear un indicador sintético que consolide en una escala estas diversas necesidades.

En segundo lugar, de acuerdo a lo mencionado, la regla de prioridad de los programas también debe ser definida con mucho cuidado para responder a los objetivos compensatorios o estrategias de los programas. Al hacer inversiones sociales, la regla de prioridad no puede considerar sólo las carencias de los potenciales beneficiarios. Es necesario que observe además su capacidad de beneficiarse con el programa y se considere exactamente la tasa de retorno de las personas a las inversiones, para definir la población objetivo de un programa estructural.

Lo ideal sería que la regla de prioridad fuera definida a partir de la combinación de dos efectos que pueden ser computados a partir del producto entre (a) el impacto del programa sobre la capacidad productiva o sobre los recursos del beneficiario y (b) el impacto de las transformaciones en la capacidad productiva o en los recursos del beneficiario sobre su propio bienestar. El primer factor —*el impacto del programa sobre la capacidad productiva o sobre los recursos del beneficiario*— capta cómo el programa afecta, por ejemplo, a la educación, al ingreso, a la salud, etc. del beneficiario. El segundo factor —*el impacto de transformaciones en la capacidad productiva o en los recursos del beneficiario sobre el propio bienestar*— computa cómo el bienestar del beneficiario es afectado, por ejemplo, por cambios en su educación, ingreso, salud, etc. En el caso de que el programa actúe sobre varias carencias, basta con sumar los diversos productos.

Es necesario enfatizar que muchas veces ocurre que, al definirse reglas de prioridad observando estos principios de eficiencia, una población menos carente termina siendo escogida como objetivo del programa. Los cursos de entrenamiento profesional, por ejemplo, en los que se exige a los alumnos alguna habilidad en lectura y escritura, seguramente no serán programas adecuados para un grupo de trabajadores analfabetos, a pesar de que presenten mayor probabilidad de ser más pobres que un grupo de trabajadores que saben leer y escribir. Por lo tanto, es preciso prestar mucha atención en el diseño de los programas para que se adecuen a la población más carente.

Focalizar no implica reducir el gasto social

Para algunos críticos de la focalización, existe una especie de compromiso lógico entre un mayor grado de focalización y una reducción del gasto social total. Esto se daría porque la focalización permite que, con menos recursos, sea posible alcanzar el mismo impacto sobre la equidad que una política no focalizada.

El objetivo de esta sección es demostrar que, a pesar de ser cierto que con la focalización es posible tener más impacto con menos recursos, esto no significa una apología de la reducción del volumen total de recursos para la política social. Finalmente, el gasto adicional de recursos de forma focalizada genera el mayor impacto que se podría esperar en la reducción de la inequidad.

Para ilustrar este punto, es posible imaginar dos alternativas extremas para alcanzar una misma reducción de inequidad. En la primera, el volumen de recursos distribuido entre las políticas sociales aumentaría, permaneciendo inalterados los grados de focalización de los programas y/o la progresión de los impuestos. En la segunda, el volumen de recursos distribuidos entre las políticas sociales se mantendría, pero aumentarían los grados de focalización de los programas y/o de la progresión de los impuestos.

De allí se deriva la posibilidad de reducir la inequidad, disminuyendo la totalidad del gasto social, dado que el grado de focalización y/o la progresión de los impuestos aumenta. De la misma manera, es posible reducir la progresión de los impuestos y el grado de inequidad, a partir de una elevación suficiente del grado de focalización.

Aunque estas conclusiones sean ciertas, evidentemente, cualquier argumentación a favor de la focalización del gasto no se encuentra vinculada de ninguna forma lógica a reducciones en el gasto social total o a reducciones en la progresión de los impuestos.

De esta manera, la focalización no debe ser tratada sólo como un sustituto del aumento del gasto público o de la progresión de los impuestos. Es sobre todo un

instrumento adicional e independiente, capaz de reducir la inequidad, cualquiera sea el nivel del gasto público y el grado de progresión de los impuestos.

En este trabajo, en particular, buscamos argumentar que un nivel más alto de focalización puede generar un impacto significativo en la reducción de la brecha de inequidad, dado un cierto nivel de gasto social y de progresión de impuestos. No es nuestro objetivo proponer la focalización como un sustituto del aumento en el gasto social o de una mayor progresión de impuestos.

Derechos y focalización

No existe un potencial conflicto entre la universalidad de los derechos y la focalización de los programas sociales. Incluso, es perfectamente posible compatibilizar ambos factores.

El conflicto existente no involucra a la universalización, sino a la provisión pública de los derechos. Hay una gran diferencia entre garantizar que todos tengan acceso a un servicio o un bien dado, y proveerlo de forma universal. Si lo que importa es tener acceso a determinados bienes y servicios, no hay problema en el hecho de que los no pobres garanticen su acceso con recursos propios, de forma que los recursos públicos puedan ser concentrados para beneficiar a los más pobres, que no estarían en condiciones de tener acceso si dependieran de su propio ingreso.

En este caso, focalizar el gasto en los más pobres permite que todos tengan acceso al bien o servicio: los más pobres con recursos públicos, los más ricos con recursos propios y los grupos intermedios con recursos privados complementados con recursos públicos.

Por ejemplo, el derecho universal a la alimentación no implica que el Estado deba necesariamente proveer a todas las familias de una canasta mensual de alimentos, sino que es su responsabilidad proveer de tal canasta a aquellas que, con recursos propios, no podrían consumirla.

La demanda de focalización

La demanda de focalización derivada de la demanda de equidad

Como hemos visto, la focalización es apenas un medio para reducir el grado de inequidad. Así, su reclamo es, en última instancia, una derivación de la demanda por equidad. Cuanto más intensa sea ésta, más intensa será también la demanda por focalización.

Por lo tanto, comprender por qué las sociedades demandan más o menos focalización requiere investigar las causas por las que solicitan más o menos equidad. En este sentido, consideramos que existen dos razones fundamentales para demandarla. La primera de ellas proviene del hecho de que la equidad es un valor o un *fin* perseguido por las personas o sociedades. Cuando esto ocurre, decimos que existe una demanda directa de equidad. La segunda razón se da cuando constituye un *medio* para alcanzar una finalidad específica. Por ejemplo, sabemos que la equidad es un medio para reducir la pobreza, la mortalidad infantil, el trabajo precoz, entre otros problemas. De esta manera, si valorizamos una sociedad sin pobreza, por ejemplo, la equidad puede ser requerida debido a su capacidad de reducirla. En este caso, la demanda por equidad es derivada. La intensidad de una demanda derivada depende de las preferencias en relación al fin que la equidad ayuda a alcanzar y de cuán eficaz es ésta en la conquista de ese fin. Por ejemplo, la demanda derivada por equidad para reducir la pobreza será más intensa cuanto más fuerte sea la preferencia de la sociedad por combatirla y cuanto más eficaz sea la equidad en su reducción.

A fin de ilustrar con más detalle estos determinantes de la demanda por equidad y, consecuentemente, de la demanda por focalización, consideramos dos países: uno en el cual el ingreso per cápita y el grado de inequidad son elevados, y otro en que son moderados. Tal como se muestra en Barros, Carvalho y Franco (2003), la eficacia de la equidad en el combate de la pobreza será mayor en el primer país, con elevado ingreso per cápita y elevado grado de inequidad, que en el segundo. Esto ocurre porque, a pesar de que el alto grado de inequidad corriente sea empíricamente poco importante, para garantizar una mayor o menor eficacia de la promoción de la equidad en la lucha contra

la pobreza, la mayor riqueza es decisiva. En Barros, Carvalho y Franco (2003), mostramos que cuanto más alto sea el ingreso per cápita de un país, más eficaz es la promoción de equidad para erradicar la pobreza. De esa manera, la demanda derivada por equidad y, consecuentemente, por focalización deberá ser más intensa en el país más rico y más desigual.

Por otro lado, cuando comparamos dos países con el mismo nivel de ingreso per cápita y distintos grados de inequidad, sabemos que un nivel inicial de inequidad no afecta prácticamente la eficacia de promoción de equidad en la lucha contra la pobreza. Entonces, en principio, sería de esperar que ambos países tuviesen una similar demanda derivada por equidad. Sin embargo, si asumimos que en un país con mayor nivel de pobreza, la preferencia por erradicar este problema es más fuerte, entonces el que presenta el mayor grado de inequidad presentará una demanda derivada por equidad más intensa, pues si el ingreso per cápita de los dos países es el mismo, tendrá mayor pobreza, lo que significa mayor inequidad.

La demanda por focalización depende de la efectividad

La demanda por focalización, aunque derivada de la demanda por equidad, depende también de la efectividad con que la focalización es capaz de reducir la inequidad. Para una demanda dada de equidad, cuanto más efectiva sea la focalización para reducir las desigualdades, más intensa será la demanda por focalización.

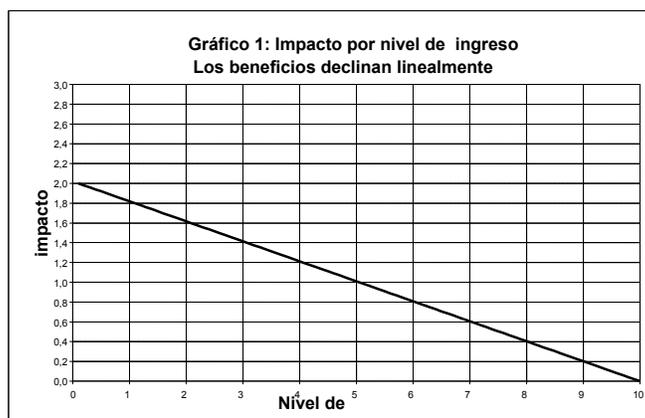
La efectividad de la focalización depende de varios parámetros. Consideraremos dos de ellos y su interrelación, a saber, el grado de cobertura del programa y la disposición a pagar por focalización. Ciertamente, la focalización no será importante ni para programas con poquísimos recursos, en que la tasa de cobertura es muy pequeña, ni para aquellos cuasi universales que incluyen prácticamente a toda la población. En lo que concierne a la disposición a pagar por focalización, ésta equivale a la diferencia entre el impacto agregado del programa sobre el bienestar de las personas, en caso de que existiese focalización, y el impacto agregado, en caso de que los beneficios fueran distribuidos de forma aleatoria. Cuanto mayor es esta diferencia, mayor será la demanda por focalización. Nótese que estamos considerando el impacto sobre el bienestar de las

personas y, por lo tanto, se trata del producto entre el impacto del programa sobre la capacidad productiva de las personas y el impacto de las transformaciones en la capacidad productiva sobre su bienestar.

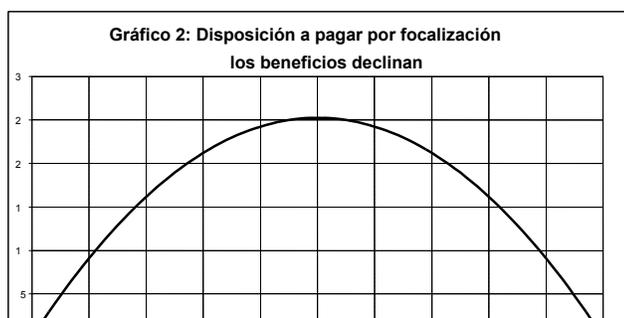
Combinando el análisis de la importancia del grado de cobertura con el de la disposición a pagar por focalización, llegamos a tres situaciones que originan distintas demandas por focalización.

Caso 1: El impacto del programa sobre el bienestar declina linealmente

El Gráfico 1 ilustra la situación en que los beneficios sociales de un programa declinan linealmente al pasar de los grupos más pobres a los más ricos.



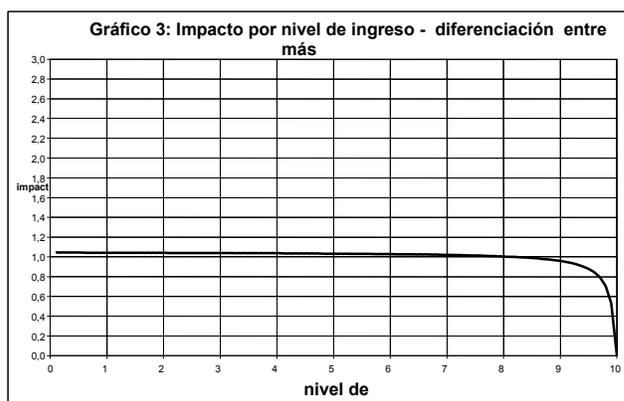
Así, en la medida en que aumenta la cobertura del programa, son incluidas personas sobre las cuales éste genera menos impacto en su bienestar. En este primer caso, la disposición de la sociedad a pagar por focalización aumenta hasta que el grado de cobertura del programa alcance a la mitad de la población, pues hasta ese punto, el impacto es mayor cuando el programa es focalizado que cuando es distribuido aleatoriamente. Luego de haber incluido a la mitad de la población, el impacto del programa, cuando es distribuido focalizadamente, pasa a generar una diferencia menor. El Gráfico 2 muestra la disposición a pagar por focalización, cuando los beneficios varían linealmente con el nivel de ingreso de las personas.



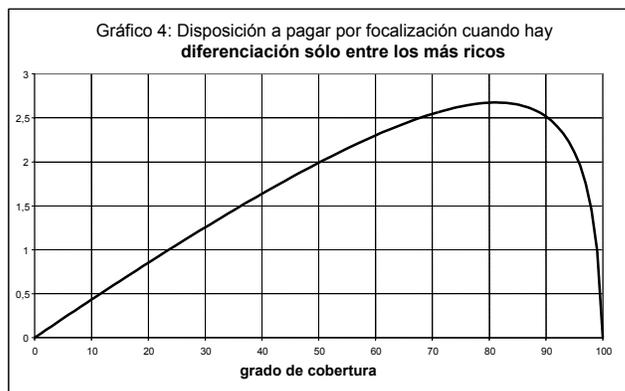
La relación entre la importancia de la focalización y el grado de cobertura tiene la forma de “U” invertida y es simétrica, lo que produce que la focalización sea más importante exactamente en programas con grado de cobertura próximo al 50%.

Caso 2: El impacto del programa es más alto entre los ricos

Imaginemos ahora una situación en la cual el impacto del programa es muy similar entre los pobres y declina acentuadamente sólo en los últimos centésimos de la distribución (ver Gráfico 3). Cuando existe poca diferenciación entre los más pobres, la focalización pierde importancia, sobre todo, cuando el grado de cobertura es bajo o intermedio.

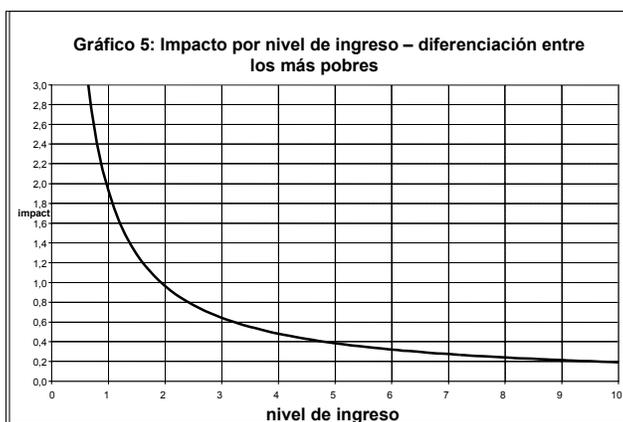


Observando en el Gráfico 4 la disposición a pagar por focalización, aunque la relación entre la importancia de la focalización y el grado de cobertura mantenga su forma de “U” invertida, ahora hay una pérdida de simetría, virando la relación en la dirección de mayores grados de cobertura, pues son grupos más ricos los que presentan mayor diferenciación.



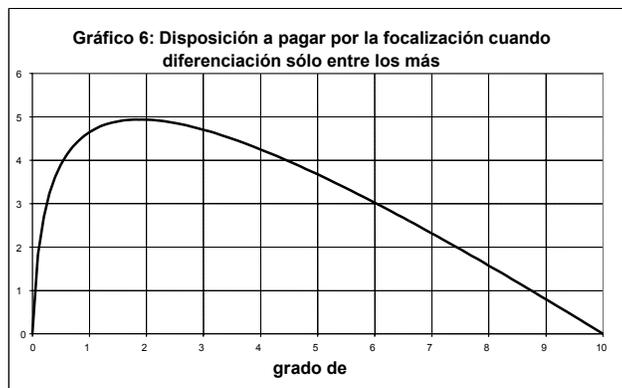
Caso 3: El impacto del programa es más alto entre los pobres

Al contrario de la alternativa anterior, ahora supongamos que el beneficio declina de forma acentuada entre los pobres y es más o menos el mismo entre los ricos. Cuando existe mucha diferenciación entre los más pobres, la focalización gana particular importancia en programas de grado de cobertura bajo o intermedio (ver Gráfico 5).



La relación entre la importancia de la focalización y el grado de cobertura mantiene su forma de “U” invertida y pierde la simetría, pero esta vez la relación vira en dirección de los grados más bajos de cobertura, o sea, en la de los grupos más pobres que presentan mayor diferenciación (ver Gráfico 6). En este caso, la máxima

importancia de focalización es atendida en programas con grado de cobertura por debajo del 50%.



La demanda de focalización depende de los costos de focalizar

Todo sistema de focalización posee costos y, por lo tanto, para que la focalización sea útil es necesario que sus beneficios los superen. De manera general, existen cuatro grandes costos referidos a la focalización: desincentivos, errores de clasificación, costos administrativos e inversiones de privacidad.

A fin de evitar una reducción o una suspensión de los beneficios ocasionada por un aumento del ingreso familiar generado autónomamente, las familias no se motivan para prosperar. Asimismo, en las situaciones en que es posible declarar informaciones no fidedignas respecto del nivel de ingreso familiar sin que eso acarree costos mayores, las familias suelen presentar sub-declaraciones. Estas dos razones para brindar información inexacta o evitar el progreso generan un aumento de los costos, ya sea porque la posibilidad de sub-declaración complejiza el proceso administrativo necesario para la obtención de declaraciones fidedignas del ingreso familiar, o bien porque la opción por el no enriquecimiento genera ineficiencia.

Sin embargo, la producción de estas motivaciones perversas y sus consecuentes costos no es exclusiva de la focalización. En el caso de que se dejara de redistribuir recursos a partir de la progresión de los impuestos, se generarían las mismas

dificultades. Es decir, las familias, a fin de evitar el pago de más impuestos, tienen razones para no prosperar y el objetivo de acceder indebidamente a los beneficios sociales constituye un motivo suficiente para sub-declarar su ingreso.

Además, los errores intencionales y aleatorios en las estimaciones del grado de pobreza de las familias llevan a fallas de clasificación, produciendo que grupos prioritarios sean excluidos, mientras que grupos menos prioritarios son beneficiados. Estos errores deben ser considerados en las estimaciones del costo de la focalización y deben ser tenidos en cuenta siempre que la alternativa sea focalizar o no un programa social.

Por lo tanto, si la focalización, conlleva desincentivos generadores de ineficiencia creciente y está sujeta a errores de clasificación, así como el aumento en la progresión de los impuestos tiene costos administrativos, entonces, el óptimo social no es la perfecta focalización de los programas sociales ni de la progresión de los impuestos. De esa manera, la decisión sobre la cantidad que se desea focalizar dependerá de los demás factores que afectan a la demanda por focalización, tales como el nivel de desarrollo del país, la magnitud del gasto social, etc.

Es importante reconocer que algunos factores pueden reducir el costo administrativo de la focalización. En particular, cuanto más segregados espacialmente estén los pobres, o cuanto más concentrados en algunos grupos sociales como negros, desempleados o jóvenes, menos costoso será focalizar.

Por último, todo sistema redistributivo implica alguna dosis de violación de la privacidad. En el caso de que la redistribución sea llevada a cabo a partir de impuestos progresivos, es la privacidad de los más ricos la que tiende a ser violada. La implementación de un sistema fiscal eficaz requiere que se conozcan las diversas fuentes de ingreso del grupo más rico, tanto como su utilización, al menos, en términos de qué cantidad es dedicada al consumo y cuál al ahorro. En cambio, cuando la redistribución se da con base en gastos sociales focalizados, es violada la privacidad de los más pobres. En este caso, es necesario conocer con detalles no sólo las carencias de este grupo, sino también los obstáculos para superarlas.

Aunque en ambos casos exista algún grado de invasión de la privacidad, cuando se toma el rumbo de los impuestos progresivos, lo que se busca discriminar son las fuentes de éxito e, inevitablemente, en qué medida el éxito tiene origen legítimo. Cuando se toma el camino de la focalización, lo que se busca es identificar los obstáculos sociales y económicos que dan origen a las carencias. En esta búsqueda, sin embargo, la falta de éxito y los fracasos terminan por volverse también explícitos.

La demanda de focalización: ¿una cuestión temporaria o permanente?

El desarrollo económico y social lleva a que diversas carencias básicas de la población, como el hambre, la baja escolaridad y las malas condiciones de salud sean eliminadas. Si el objetivo de la política social es garantizar el acceso de la población a bienes y servicios específicos, los cuales superen ciertas carencias absolutas, entonces, en la medida en que la economía y la sociedad van desarrollándose, la política social y, consecuentemente, la focalización pierden importancia.

Pero si las carencias son relativas y van cambiando a lo largo del tiempo, en la medida en que las sociedades van alcanzando determinados niveles de desarrollo, debido a que las inequidades permanecen, la política social continuará teniendo lugar en el mundo. De la misma forma, la focalización continuará siendo necesaria de forma permanente, a fin de garantizar a los menos privilegiados la satisfacción de sus carencias que, históricamente, no serán siempre las mismas.

Fuentes de distorsión en la focalización

Hemos visto que la noción de focalización adoptada aquí equivale a la organización de la población en una lista que obedece a un cierto criterio de prioridades. De esta manera, una mala focalización puede acarrear básicamente dos situaciones: (a) que existan problemas en la propia definición de las reglas de prioridad para la organización de la lista y/o (b) que las reglas de prioridad, a pesar de estar bien definidas, no sean efectivamente aplicadas.

Problemas en la definición de las reglas de prioridad

Cuando el problema proviene de una mala definición de las reglas de prioridad para la organización de la lista, se produce una mala especificación de la población objetivo a ser beneficiada por el programa, lo que acarrea que las primeras posiciones de la lista no sean ocupadas por los más pobres. En este caso, es preciso reformular el propio *diseño del programa*.

Problemas con la no aplicación de las reglas de prioridad

Cuando la mala focalización proviene de la irregular observación de las reglas de prioridad para la organización de la lista, es preciso identificar en cuál o cuáles etapas del proceso de selección de beneficiarios está ocurriendo el problema. De una manera general, podemos descomponer este proceso en dos etapas: una fase de macro-focalización, relacionada con la manera en que los recursos son geográficamente distribuidos, y otra de micro-focalización, ligada a la selección local de los beneficiarios.

i. Focalización geográfica

Puede ocurrir que la no observación de las reglas de prioridad se produzca en el momento de la distribución espacio-geográfica de los recursos del programa. En Brasil, por ejemplo, gran parte de los impuestos son recaudados de forma centralizada,

mientras que la ejecución de los programas se da a nivel local. En este escenario, *los mecanismos de distribución de recursos federales entre estados y municipios* tienen un impacto central sobre la focalización. Si la distribución espacial de los recursos no es compatible con la distribución espacial de las carencias, aún si en un segundo estadio a nivel local la focalización fuera bien hecha, al final, el grado de focalización alcanzado por el programa puede acabar siendo bastante precario.

ii. Selección local de los beneficiarios

Por otro lado, puede darse que la distribución espacial de los recursos sea bastante afín a la distribución espacial de las carencias y, aún así, que el grado de focalización alcanzado finalmente sea precario. En este caso, el problema puede surgir de la dificultad de *identificar localmente a la población pobre*. En Brasil, por ejemplo, en programas como los antiguos Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, los recursos federales eran, en principio, distribuidos a los estados y municipios en estricta proporción a sus respectivos grados de carencia. Sin embargo, los mecanismos locales de identificación y selección de la población beneficiada, realizados con base en el Registro Único y en registros similares, eran y continúan siendo dependientes de informaciones auto-reportadas, cuya certeza es limitada.

Bibliografia

- BARROS, R.P.; SILVA, M.C.P.; FRANCO, S.S.O. **La igualdad como estrategia de combate a la pobreza en Panamá.** Panamá: PNUD, 2003.
- BARROS, R.P.; SILVA, M.C.P.; FRANCO, S.S.O.; CARVALHO, P.S. **Uma análise da focalização dos programas sociais brasileiros.** Rio de Janeiro: IPEA e IETS, 2003 (mimeo)
- HENRIQUES, R. (org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- ECONÔMICA. Volume 5, nº 1, Junho de 2003, 190 p. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2004.