

Políticas Públicas Focalizadas o Universales. ¿Dilema?

Juan Fernando Vargas †

Introducción

El debate acerca de la focalización y la universalización como alternativas de política examina la posibilidad teórica de una u otra y su conveniencia relativa en términos de equidad, igualdad de oportunidades y justicia. ¿Deben las políticas públicas ser universales o los recursos deben ser focalizados? Este ensayo revisa el debate conceptual en torno a la focalización y la universalización como alternativas de política para la asignación de los recursos públicos, con el propósito de identificar sus respectivas ventajas y limitaciones a la luz de la teoría y las justificaciones éticas de una u otra alternativa. Su conclusión es que ambos enfoques tienen costos y beneficios específicos y que es necesario complementarlos. Esta complementariedad sugiere que la escogencia entre focalización y universalización no es un dilema, como la literatura económica ha querido plantear.

Universalizar o Focalizar

Universalización

Los argumentos en favor de la universalización como estrategia para erradicar la pobreza tienen no sólo fundamentación ética, sino también política y práctica. Sus defensores tienen como principal referencia la experiencia europea, donde la pobreza ha sido combatida exitosamente en el marco de políticas centradas en la garantía de servicios con cobertura universal.

†Agradezco los comentarios de Jorge Enrique Vargas así como del comité editorial Webpondo. Las opiniones aquí expresadas son responsabilidad exclusiva del autor. Para comentarios dirigirse a: jvargadu@banrep.gov.co

En esencia plantean que el Estado debe garantizar de manera efectiva los **derechos básicos**, distribuyendo los recursos disponibles entre **todos los ciudadanos**, sin perjuicio de que recupere, por la vía tributaria directa, fondos provenientes de quienes tienen mayores ingresos.

Subrayan entonces la importancia de que los servicios sociales básicos (como nutrición, educación y salud) sean provistos por un sistema único, público y de vocación universal y que, a la vez, exista un sistema tributario progresivo, de manera que ambos componentes garanticen el máximo de equidad. No consideran admisible, por razones éticas (el ejercicio de los derechos) y políticas (la legitimidad universal del Estado) la existencia de un sistema educativo o de salud destinado a los pobres y financiado por el sector público y otro sistema destinado a las clases medias y altas y financiado directamente por éstas.

Por otro lado, además de la justificación ética, los defensores de la universalización plantean que es técnica y políticamente más correcto propender por la autoidentificación de los ricos que pretender la identificación de los pobres. Así, en un contexto de universalización pueden crearse incentivos a la autoidentificación de quienes están dispuestos a pagar por servicios que están por encima del estándar universal, como ocurre en el caso de una oferta universal de servicios de salud con bajos niveles de hotelería pero con la posibilidad de que quienes quieran condiciones superiores paguen por ello y, eventualmente, con tarifas elevadas que cubren el costo del servicio estándar que se les suministra.

Focalización y eficiencia

Hay otra corriente que argumenta que para reducir la pobreza es necesario el diseño de programas bien focalizados y desde hace más de una década ha tenido al Banco Mundial como uno de sus principales adalides (Banco Mundial 1990, p. 3). Para esta posición, en un mundo con recursos escasos, focalizar surge como la alternativa más atractiva de **concentrar los beneficios en los segmentos de**

la población que más lo necesitan. Se trata de la expresión de una sociedad que reconoce a los menos aventajados y se preocupa por la equidad. La idea central de la focalización es que la concentración de los recursos aumenta la eficiencia de las transferencias destinadas a combatir la pobreza. El argumento de eficiencia es entonces contundente para los críticos de las políticas universales.

Sin embargo, el Banco Mundial también reconoce que alcanzar a los pobres con programas focalizados ha sido una tarea muy difícil que, en muchos casos, ha acarreado costos muy superiores a los previstos. Estos costos se discuten a continuación.

Costos sociales y políticos de la focalización

Examinemos los costos de la focalización desde el punto de vista de los incentivos que generan y las consecuencias sociales y políticas inherentes a tales incentivos.

Autores como Amartya Sen y Anthony Atkinson reconocen que son inherentes a la focalización varios problemas que no pueden ser pasados por alto. En primer lugar, la focalización genera 'incentivos adversos' en la medida en que promueve la distorsión de la información acerca de las condiciones de vida de las personas (Atkinson, 1995). En efecto, como lo argumenta Sen (1987, 1995), los pobres no son sujetos pasivos que 'reciben' los beneficios de determinado programa, sino que son 'activos', porque acomodan la información en su propio beneficio; existe el incentivo de subdeclarar los bienes que se poseen y las condiciones en las que se vive para ser beneficiario de subsidios específicos. Pero la distorsión de información se manifiesta además en ambas direcciones: algunos tienen un comportamiento opuesto a la subdeclaración debido al temor de la 'estigmatización social', que puede llegar a ser muy relevante en comunidades relativamente homogéneas con tradiciones culturales arraigadas, que tienen una especial predisposición por la discriminación y el rechazo de la diferencia.

De este modo, la focalización desata incentivos que provocan no sólo la identificación como beneficiarios de personas que, dadas sus características no lo son (lo que llamaremos error de tipo II siguiendo a Cornia et al. 1995), sino que también, permite el no reconocimiento de potenciales beneficiarios del programa (error de tipo I), de modo que se presenta distorsión de doble vía. En particular, el error de tipo I no se presenta solamente por distorsión de la información por parte de quien la suministra por temor a ser estigmatizado², la incapacidad para identificar a todos los beneficiarios de subsidios por parte de los mecanismos que para ello se diseñan, es conocida. Más adelante en este ensayo se revisa la magnitud de los errores de tipo I y II en Colombia.

La focalización puede generar consecuencias indeseables adicionales a los errores de tipo I y II. Una de ellas es el estímulo a la no superación: con la focalización, los individuos podrían considerar renunciar a cualquier esfuerzo por mejorar sus condiciones de vida. En efecto, retomando el argumento de ‘no pasividad’ de Sen, al sopesar los beneficios de un eventual aumento marginal en su bienestar con los costos de perder los subsidios a los que tienen derecho por su condición de ‘pobres’, los agentes tienen incentivos para permanecer pobres. Se trata de una ‘trampa de pobreza’ estrechamente relacionada con el problema de la subdeclaración. En consecuencia, otra de las críticas contra la focalización es que en ciertos casos no libera la capacidad productiva de las personas y resulta contraproducente en la lucha contra la pobreza. Entretanto, esto no sucedería en un sistema universal que incentive la autoidentificación de los ricos, que es precisamente lo que lo diferencia del caso socialista extremo, que tampoco genera incentivos productivos.

Otro conjunto de problemas de la focalización es de índole política y fiscal. Una condición de legitimidad del Estado moderno ampliamente aceptada es su carácter universalista, policlasista y no discriminante. Focalizar en favor de los más pobres puede llevar al desencanto de los sectores medios y altos, a su

² De hecho, podría argumentarse que esto no implica la existencia de error de tipo I, pues la decisión de renunciar a los beneficios es voluntaria, las encuestas permiten un proceso de autoidentificación o autoexclusión en este caso particular.

desconocimiento de la legitimidad del Estado y a la evasión impositiva (“si no nos presta servicios y los debemos pagar directamente, entonces nos negamos a tributar”). Paralelamente, dado que la racionalidad de los políticos los vincula con los programas que les permiten extraer mayores beneficios (en términos de extracción de rentas o en términos de su reelección), la aplicación de políticas focalizadas es contraria a tal racionalidad porque la concentración de beneficios no goza de apoyo político, especialmente si la minoría beneficiada es pobre, porque los menos favorecidos usualmente no participan del proceso político de toma de decisiones económicas. El desencanto de los políticos con los programas focalizados podría eventualmente llegar a marchitar de tal manera tales programas que en el mediano plazo los pobres ganarían más con las políticas universales que con las focalizadas.

No obstante, el argumento de que la focalización puede llevar a la evasión debe, por lo menos, ser matizado. Por una parte, una visión desde el análisis económico de conflictos (Grossman, 1991) argumenta que la élite gobernante sí tiene incentivos redistributivos asociados a su capacidad de permanecer en el poder, pues la amenaza de insurrección por parte de los pobres es latente. Por otro lado, bajo criterios de universalidad la evasión surge naturalmente como un problema de parasitismo.

En síntesis, los problemas de la focalización son profundos y están relacionados con problemas de información (incompleta o distorsionada), estigmatización social, estímulo negativo al auto-esfuerzo y racionalidad política. Estos problemas hacen que los beneficios esperados de la focalización (sustentados en argumentos de eficiencia en la asignación de recursos con el objetivo de aliviar la pobreza), se alejen del óptimo. Estos problemas hacen que en algunas oportunidades el beneficio de los programas focalizados no supere su costo. La focalización parece atractiva a primera vista porque permite concentrar los beneficios en los individuos que los necesitan; sin embargo, no se pueden sacar conclusiones apresuradas: aunque no se pueden negar las ventajas teóricas de la eficiencia de

focalizar existen problemas conceptuales y prácticos que apuntan, muchas veces, a la conveniencia de la universalización.

Atkinson (1995), cuya exposición se concentra en programas de seguridad social y protección de familias pobres en países de occidente, recalca que en algunas oportunidades los costos de focalizar pueden ser tales que su diferencia con los costos universalizar programas particulares no sea relevante, caso en el cual sería preferible la universalización.

En busca de la complementariedad

Sarmiento y Arteaga (1998) inician su artículo argumentando que la disyuntiva entre focalizar o universalizar está mal planteada: la pregunta correcta es cómo crear mecanismos para aumentar la eficiencia en el uso de recursos al menor costo, es decir, el problema no es decidirse entre una alternativa o la otra sino encontrar en qué medida éstas son complementarias, valga decir, cuándo se puede focalizar y cuándo no. En este sentido, puede decirse que el debate entre focalizar o universalizar **no debe alcanzar el estatus de dilema** es decir, no debe decidirse entre una alternativa u otra en la medida en que no necesariamente son excluyentes.

Cornia y Stewart (1995) muestran que la experiencia de la aplicación de políticas de focalización en los países en desarrollo enseña que entre más se tiende a minimizar el error de tipo II, o bien, entre más se trata de evitar que los no pobres se 'cuelen' en el sistema, más aumenta el error de tipo I, es decir, más pobres se dejan por fuera del subsidio. Parecería entonces que una de las principales características de las políticas públicas focalizadas es su aversión extrema a la inclusión en los subsidios de personas que, según el indicador de selección, no clasifican como beneficiarios de éste. Surge entonces la siguiente pregunta: ¿Se debe permitir la exclusión de potenciales beneficiarios (error de tipo I) por el hecho de no permitir que otros no beneficiarios gocen del subsidio (error de tipo II)?

No. Más que la existencia de personas favorecidas por el subsidio sin merecerlo, el problema fundamental es descuidar el cubrimiento de la población beneficiaria (que es el objetivo de la focalización) por controlar el error de tipo II. En otras palabras, el énfasis de los mecanismos de focalización debe ser la minimización del error de tipo I (es decir, la maximización de la cobertura) y no la minimización del error de tipo II (el ingreso de 'colados'). En la medida en que los esfuerzos se concentren en hacer los mecanismos de selección más exigentes, para crear barreras a la entrada de los ricos en el sistema, se dejarán por fuera más pobres, lo cual es éticamente inaceptable. En cambio, si el esfuerzo va encaminado a maximizar la cobertura, el objetivo de la focalización (satisfacer las necesidades de un grupo de población en el cual se han identificado unas carencias) se habrá cumplido en mayor proporción no importa el tamaño del error de tipo II. Además, que haya colados sólo es un reflejo de la subjetividad de la escogencia del 'punto de corte' en el otorgamiento de beneficios focalizados; siempre existirán individuos que quedan en el límite que no se pueden diferenciar cualitativamente de aquellos que sí 'clasificaron' como beneficiarios. La existencia de colados es un reflejo de la arbitrariedad en la escogencia -inherente a la focalización- que permite que se queden por fuera individuos con necesidades que atender. Lo que algunos pueden interpretar como un desperdicio de recursos en los ricos, otros pueden verlo como una contribución al alivio de la pobreza. No obstante, y retomando la discusión acerca de los incentivos tributarios que genera la focalización, el error de tipo II sí genera un inconveniente, pues la tributación se verá desestimulada si los contribuyentes perciben que los recursos de la sociedad están siendo focalizados en quién no corresponde.

Basados en esta idea de que el objetivo de los programas sociales es atender a los pobres y no excluir a los ricos, hay quienes se van al extremo y argumentan que el objetivo de política debe ser minimizar el error de tipo I ¡maximizando el error de tipo II! Lo que no es otra cosa que universalizar. El caso de Bélgica es elocuente: según cálculos de Beckerman citados en Atkinson (1995), el error de tipo I en este país en el otorgamiento de subsidios es 1% y el error de tipo II es

92%; la cobertura es casi total y se están eliminando los problemas inherentes a la focalización. Entretanto, volviendo a los resultados empíricos de Cornia y Stewart (1995) una muestra de ocho países en desarrollo parece permite afirmar que el precio pagado en éstos por la mayor focalización ha sido la disminución de la cobertura.

No se debe reducir el debate a una simple disyuntiva (ya hemos dicho que no se trata de un dilema) ni sacar conclusiones apresuradas; se trata de balancear el aumento de la eficiencia con los costos de focalizar, es decir, sopesar los costos económicos de la universalización con los costos sociales de la focalización. Cabe preguntarse entonces en qué medida son complementarias ambas alternativas. La focalización implica selección y ésta implica el trazado de una línea de selección que siempre es arbitraria: siempre habrá gente en el margen (los 'cuasi-pobres') y ello conllevará a cometer errores de tipo I y II. El problema es aún más dramático en comunidades relativamente homogéneas en las cuales la segmentación en diferentes categorías, propia de la focalización, segrega y polariza creando división social. Al contrario, las políticas públicas deben favorecer la integración social y la construcción de comunidad que es fundamental para el superamiento de la pobreza. Por otro lado, en comunidades heterogéneas (como las zonas urbanas) la sociedad es conciente de sus diferencias -porque éstas son evidentes-. En este sentido existen circunstancias en las cuales el criterio debe ser universal (esto es, en comunidades homogéneas) y otras en las que la focalización no sólo no crea tensiones sociales sino que es necesaria para un uso eficiente de los recursos (en comunidades heterogéneas conscientes de la existencia de una brecha social). Así, parecería que los criterios de focalización deben ser espaciales y no personales, para garantizar al mismo tiempo la cohesión social (y no su destrucción) y la optimización de los recursos. La idea es entonces **focalizar** sí, pero en comunidades en las que se detecten carencias específicas, **universalizando** al interior de ellas, erradicando el error de tipo I y permitiendo la construcción de una sociedad en la que haya acceso igual a las oportunidades y las libertades (Rawls, 1971). En efecto, en zonas donde todos son pobres, no vale la pena invertir en la selección de los 'más pobres'

adicionando a los costos sociales de la focalización (errores de tipo I y II) costos en términos de recursos.

Eficacia de la focalización en Colombia

En un trabajo anterior (Vargas, 2000) cuyos resultados (basados en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 1997) sustentan las cifras que aquí se mencionan, se encontró que el Sistema de Selección de Beneficiarios de subsidios en Colombia, el SISBEN, permite un error de tipo I del 24% y uno de tipo II de 26% en las zonas urbanas y de 1% y 47% a nivel rural respectivamente. Así, en zonas urbanas del país la focalización es relativamente ineficiente pues casi una cuarta parte de los ‘pobres’ no son identificados y, además, el 26% de los beneficiarios de ésta no deberían serlo³. Entretanto, en la aplicación del índice SISBEN a nivel rural se nota claramente el ‘trade-off’ entre el esfuerzo por maximizar la cobertura (solamente el 1% de los pobres no son identificados) y el número de colados (casi la mitad de los beneficiarios no son pobres)⁴.

Conclusiones

Aunque la focalización es aparentemente el mecanismo más eficiente de manejar las políticas públicas en cuanto genera un impacto más observable en el corto plazo porque concentra los recursos en un grupo en particular, ésta genera problemas asociados fundamentalmente con tres factores: incentivos perversos, factores políticos, y discriminación social. Estos costos se manifiestan en dos tipos de errores: el error de tipo I que consiste en la no identificación de

³ Para hallar la eficacia del Sistema de Selección de Beneficiarios es necesario definir cuál es la población ‘pobre’ (utilizando, por supuesto, un criterio de identificación diferente al SISBEN). Vargas (2000) asume como pobres los hogares situados en los cinco primeros deciles de acuerdo al “gasto mensual promedio del hogar” que el autor argumenta es una buena ‘proxy’ de su ‘ingreso permanente’. En cuanto a los hogares clasificados como pobres por el Índice SISBEN (un número entre 0 y 100 que resulta de la suma ponderada de 15 variables que reflejan la calidad de vida del hogar) se escogen aquellos que obtienen un puntaje menor a 59 en las áreas urbanas y a 46 en las rurales (es decir, aquellos que quedarían clasificados en los tres primeros ‘estratos SISBEN’, que usualmente son los beneficiarios de los subsidios).

⁴ Ver el trabajo citado para profundizar en los resultados que se discriminan también a nivel de ciudades.

potenciales merecedores de los beneficios de una política particular, y el error de tipo II, que se manifiesta en la medida en que los beneficios que recaigan sobre segmentos de la población que no los necesitan. En la práctica, tratar de minimizar el segundo de estos errores suele reflejarse en el aumento del primero; esto hace que muchas veces los costos de focalizar superen los beneficios.

En cuanto a la cobertura universal, si bien ésta es más deseable en términos de igualdad de derechos y legitimidad del Estado, las limitaciones de recursos hacen que ésta deba ser complementada con políticas focalizadas. Así, la conclusión fundamental es que la focalización y la universalización no son excluyentes (la escogencia de una u otra alternativa **es un falso dilema**) pero la primera debe ser un paso transitorio y controlado para el logro de la segunda, que debe ser el objetivo primordial de una sociedad justa.

Referencias

- Atkinson, A. (1995), "On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits". En Van de Walle, D. y K. Nead, Public Spending and the Poor: Theory and Practice. John Hopkins University Press, pp. 25-68.
- Banco Mundial. (1990), "World Development Report". Oxford.
- Cornia, G. A. y F. Stewart (1995), "Two Errors of Targeting". En Van de Walle, D. y K. Nead, Public Spending and the Poor: Theory and Practice. John Hopkins University Press, pp. 350-383.
- Grossman, H. (1991), "A General Equilibrium Model of Insurrections". *American Economic Review* 81 (4), 912-21.
- Rawls, J. (1971), "A Theory of Justice". Harvard University Press.
- Sarmiento, A. y L. Arteaga (1998), "Focalizar o Universalizar: un Falso Dilema". En Cuadernos de Economía 29. Universidad Nacional, Bogotá.
- Sen, A. (1987), "The standard of living". Cambridge University press.
- Sen, A. (1995), "The Political Economy of Targeting". En Van de Walle, D. y K. Nead, Public Spending and the Poor: Theory and Practice. John Hopkins University Press, pp. 10-24.
- Vargas, J. F. (2000), "Políticas Públicas Universales o Focalizadas: Ventajas y Desventajas. El caso del Sisben en Colombia". Universidad de los Andes. No publicado, para obtención favor escribir al autor: jvargadu@banrep.gov.co.