

INT-0946



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE  
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES)

INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO (IDE)  
DEL BANCO MUNDIAL



IDE  
BANCO  
MUNDIAL



## SEMINARIO SOBRE DESCENTRALIZACION FISCAL Y BANCOS DE PROYECTOS

LA FOCALIZACION COMO CRITERIO PARA AUMENTAR LA  
EFICIENCIA DE LA POLITICA SOCIAL

Rolando Franco

Santiago, Chile 2 al 5 de octubre de 1990



LA FOCALIZACION COMO CRITERIO PARA AUMENTAR LA  
EFICIENCIA DE LA POLITICA SOCIAL

Rolando Franco

|

|

|

—

•

•

•

•

—

-----

Cuando el tema en discusión son criterios e instrumentos mediante los cuales sea posible aumentar la racionalidad con la cual se asignan los recursos públicos, hay que prestar atención a la focalización, a través de la cual es posible alcanzar más eficazmente los objetivos de los programas sociales y utilizar con mayor eficiencia los recursos disponibles.

#### QUE ES FOCALIZAR?

La **focalización** es un criterio para el diseño de programas, que se caracteriza por identificar, con la mayor precisión posible en cada caso, al conjunto de los beneficiarios potenciales, con el objetivo de provocar un impacto per capita elevado mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios.

Debe reconocerse que se hace política social porque un gobierno considera que tiene que atender algún problema que ha identificado. Ante todo, **selecciona prioridades** (esto es, el **qué** de la política) dando tratamiento preferencial a algunos problemas y postergando otros que considera menos urgentes. Debe optar entre realizar inversiones físicas, productivas o sociales y, cuando se haya decidido por estas últimas, debe elegir entre destinar recursos a educación, a salud, o a vivienda y, posteriormente, seleccionar entre diversas formas de gastar esos recursos en cada sector (por nivel de enseñanza, por atención primaria, curativa o preventiva, etc.). Esto implica fijar el **cuánto** se otorgará a determinada política.

Resuelve, también, asignar determinado monto de los recursos disponibles a la atención de dichas necesidades.

Asimismo, puede otorgar un **tratamiento preferencial** a ciertos grupos de la población con características específicas (niños, ancianos, impedidos, etc.), es decir, convertirlos en grupos focales o poblaciones objetivo de la política social (determinar **quiénes** serán los beneficiarios). El que se destinen recursos a atender sus necesidades implica una forma de selectividad que tampoco está en cuestión.

Cuanto más clara haya sido esta identificación y mayor certeza se tenga respecto al tipo de intervención que se considera adecuada, más fácil será también determinar quiénes pueden beneficiarse de la política.

### FOR QUE FOCALIZAR?

Los estudios para identificar a quiénes se benefician de los gastos sociales tienden a mostrar que la mayoría de ellos no son pobres.

Las políticas tradicionales implementadas en América Latina han fracasado en el esfuerzo de llegar a los pobres y sacarlos de esa condición. El ejemplo típico es la educación primaria. Cuando se analiza el desgranamiento de las cohortes se aprecia que, por un lado, ese fenómeno alcanza gran importancia y, por otro, que son los niños procedentes de hogares pobres los que abandonan anticipadamente, contribuyendo así a repetir el círculo vicioso de la pobreza. Ello sucede así aunque se les brinde educación gratuita, abierta e incluso obligatoria.

Por otro lado, muchos programas muestran fenómenos de lo que se ha dado en llamar "acceso segmentado" (Mesa Lago 1985), vale decir, se establecen para atender a ciertos grupos sociales, organizados para la defensa de sus intereses frente al Estado, con independencia de la urgencia de las mismas y aunque existan otros grupos más necesitados.

Cuando los recursos son limitados, la forma tradicional de hacer política social no permite llegar a los más pobres, por cuanto debe soportar la demanda de quienes tienen menor necesidad pero acceso relativamente más fácil.

Su mayor educación les proporciona la información requerida para acceder a los servicios sociales. Los pobres, en cambio, son afectados por barreras culturales, por su analfabetismo, por carecer de información sobre los programas; por el requisito de presentar certificados, etc. Tienen además escaso papel en la política, lo que hace difícil que puedan defender adecuadamente sus derechos.

Asimismo, como incluso los servicios gratuitos tienen costos de transacción (transporte, tiempo, etc.) suele no ser demandados por los más pobres.

Por otro lado, en muchas ocasiones los gobiernos se fijan como meta la ampliación de la cobertura de un determinado programa. El esfuerzo de ampliación se hace entonces donde hay más personas (las grandes ciudades) porque es más fácil ampliar la clientela de los servicios, aun cuando no estén allí quienes tienen mayores necesidades insatisfechas.

## PARA QUE FOCALIZAR?

Es posible distinguir argumentos que se esgrimen para justificar la utilización del principio de la focalización durante periodos de crisis y aquellos otros, de tipo más general, que tienden a justificarla incluso en periodos de normalidad.

### a) Los argumentos de la crisis.

i. **Limitación de los recursos.** Durante la década de los ochenta, como consecuencia de la crisis que afrontaron los países de la región, el argumento usual para aconsejar la focalización de los programas fue la limitación de los recursos disponibles, a consecuencia de la disminución de los presupuestos de los sectores sociales.

ii. **Necesidades insatisfechas crecientes.** Con la crisis, también se dio un aumento de las necesidades de la población y, en especial, de los grupos más pobres que habían sido afectados por la crisis.

La combinación de menos recursos y mayores necesidades conduce fácilmente a postular la conveniencia de concentrar los esfuerzos en quienes tenían las necesidades insatisfechas y promover su aprovechamiento más eficiente. En esa perspectiva, no era lógico gastar con indiferencia tanto en quienes necesitan, como en los que no tienen tal necesidad (Jones, Brown, y Bradshaw 1978).

### b) Los argumentos permanentes.

Sin embargo, no sólo en épocas de crisis es posible justificar la necesidad de utilizar el criterio de la focalización. Hay diversos argumentos que permiten sostener que él debe ser un criterio de utilización permanente para una política social racional.

i. **Mejora del diseño de los programas.** La focalización es adecuada para la política social porque cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias a satisfacerse) y de quienes lo sufren más fácil será diseñar medidas **diferenciadas y específicas** para su solución.

ii. **Aumento de la eficacia de un programa.** Dado que los recursos nunca serán suficientes para atender necesidades siempre crecientes, es necesario asignarlos a base de algún criterio que permite alcanzar los objetivos planteados.

Entre los aspirantes a beneficiarse de un programa, los habrá con mayor o menor insatisfacción de la necesidad a ser atendida. Surgen entonces tres criterios posibles para el acceso:

- \* atender al que llega primero;
- \* dar preferencia a quienes tienen menos necesidades porque será más fácil que superen su necesidad;
- \* priorizar a los más necesitados (justamente por la mayor gravedad de su situación).

En programas asistencialistas o de inversión en capital humano, parece razonable optar por atender aquellos casos de mayor gravedad. Hay cierto consenso respecto a que debe darse más a los que tienen menos.

Un estudio reciente afirma: "La distribución de servicios sociales no debe ser neutral respecto a los grupos de ingreso" (PNUD 1990: 182). Incluso se sostiene que: "Si los grupos no necesitados reciben beneficios sustanciales o si tales beneficios no les llegan a los grupos necesitados, significa que la intervención está mal diseñada (PNUD 1990: 102).

Sin embargo, el segundo criterio es el correcto para otros programas. Así la promoción de la microempresa tiene que atender a las que sean **viabiles**, excluyendo a las inviables, aunque quienes participan de ella sean más pobres.

En ambos casos se está focalizando al elegir quiénes acceden al programa. El otro criterio mencionado es el usual en políticas generales y que tienen una baja capacidad de discriminación.

**iii. Aumento del impacto producido por el programa sobre la población objetivo.** Las políticas generales tienden a ser, necesariamente, de alto costo y suelen tener un bajo impacto sobre los sectores más afectados por el problema atendido por el programa.

Aquellas basadas en el principio de focalización, en cambio, producen un mayor impacto en la población de mayor riesgo. Cabe insistir entonces en que la "focalización eleva la magnitud del impacto por unidad de recursos invertidos y reduce los costos finales" (Schejtman 1989: 118-119).

**iv. Exclusión de quienes no tienen la necesidad prevista en el programa.** La focalización es un criterio de inclusión pero también de exclusión. En este sentido es importante enfatizar que resulta fundamental no dar determinado tratamiento proporcionado por un programa a quien no lo necesita, incluso porque puede producirsele un daño. Así, en el caso de un programa de comedores escolares que entregaba un complemento alimentario a los niños, se optó por una prestación generalizada. Todos los

niños que asistían a la escuela recibían una ración similar. El resultado fue que al cabo de dos años, la población atendida mostraba tres subgrupos: uno que había mejorado su situación nutricional, un segundo que había aumentado su desnutrición (era justamente el grupo más necesitado, y la no consideración de la estrategia de sobrevivencia familiar había omitido que dadas las condiciones de pobreza de la familia, ésta distribuía los alimentos entre sus miembros, excluyendo a quienes se suponía que ingerían lo necesario en la escuela); un tercer grupo, mostraba problemas de obesidad: se le habían entregado alimentos en la escuela cuando la alimentación que recibía en su casa era la requerida, generándosele un problema que anteriormente no tenía (Cohen & Franco 1988).

**c) Dificultades de la focalización.**

Pueden mencionarse dos dificultades principales. Por un lado, los costos y, por otro, los requerimientos de infraestructura administrativa.

i. **Los costos.** Ante todo, hay que reconocer que la focalización tiene costos. Cuanto más precisa sea la delimitación de los beneficiarios de un programa (con lo que se obtienen las ventajas ya enumeradas) mayor será el costo administrativo en que es necesario incurrir para alcanzar dicha delimitación.

Podría establecerse, en este sentido, el siguiente principio guía de la asignación de recursos: **debe mejorarse el grado de delimitación de la población objetivo hasta el punto en que el incremento de los costos administrativos sea compensado por la reducción en los subsidios directos necesarios para atender a dicha población** (Schejtman 1989: 127).

ii. **La capacidad administrativa.** Aplicar adecuadamente la focalización, tiene exigencias que -según algunos- sólo la hacen viable en países que cuentan con alta capacidad administrativa (PNUD 1990: 102). Es una verdad a medias. Cierta tipo de focalización exige, como se verá, la existencia de sistemas de información que pueden no existir en países de poco desarrollo. Sin embargo, hay formas de focalización que no requieren sofisticación estadística, sino buen criterio en el diseño de la política.

### CUANDO FOCALIZAR?

Corresponde aquí distinguir entre la posibilidad y la conveniencia de aplicar el principio de la focalización.

#### a) Cuándo es posible focalizar.

No siempre. Hay casos en que incluso existen disposiciones legales que establecen la obligación del Estado de prestar en forma general determinados servicios, sobre todo educacionales.

Tampoco corresponde, por ejemplo, establecer criterios de discriminación cuando se están defendiendo bienes públicos. Ello sucede en el caso de epidemias o sus prevenciones. Los programas de inmunización, para tener éxito, deben cubrir al conjunto de la población, aunque se focaliza al indicar el grupo de edad a inocular.

Asimismo, cuando el gobierno estima que debe atenderse cierto problema que no es sentido como tal por la población con capacidad de pago, es probable que tenga que optarse por una prestación universal, por cuanto esa población no tendrá disposición a pagar por necesidades **no sentidas**.

#### b) Cuándo conviene focalizar?

Hay quienes sostienen que las intervenciones focalizadas sólo son útiles bajo circunstancias especiales (recesión, o crisis). Afirman que, en el largo plazo, las más beneficiosas tal vez sean aquellas políticas generalizadas bien estructuradas, junto con cambios en el proceso de crecimiento beneficiosas (PNUD 1990: 103).

Es posible discrepar con esta afirmación. Incluso en momentos de prosperidad económica la focalización tiene ventajas por cuanto los recursos que se destinan a un grupo adecuadamente delimitado e identificado aseguran un impacto mucho mayor en la solución de los problemas detectados, reduciendo el período de duración de la intervención (con la disminución consiguiente del sufrimiento de quienes tenían necesidades insatisfechas) y liberando recursos que la sociedad podrá destinar a otros fines.

Hay que focalizar hasta el punto de equilibrio entre los ahorros que se logran en las transferencias o prestaciones para satisfacer las necesidades y los gastos en que debe incurrirse para elevar la precisión en la selección de la población objetivo.

## COMO FOCALIZAR?

Según cuál sea el tipo de programa y el tipo de problemas los criterios de delimitación de la población objetivo, variarán.

### A) IDENTIFICACION DE INDIVIDUOS O FAMILIAS.

i. **Comprobar la posesión de las características pertinentes para el programa.** Cada tipo de programa tiene una población-objetivo determinada. Así en el caso de la desnutrición, se trata por ejemplo de apoyar a las madres embarazadas o a lo recién nacidos en riesgo de desnutrir.

Para identificar a la clientela del programa pueden seleccionarse algunos indicadores adecuados para captar problemas en esos grupos de alto riesgo, registrar sistemáticamente la información recogida mediante procedimientos informáticos y un programa que detecte a los individuos que deben ser atendidos.

En el caso de las mujeres embarazadas suelen considerarse el bajo peso en el periodo previo al embarazo, insuficiente incremento de peso a partir del quinto mes, bajo peso al nacer de hijos anteriores, embarazados muy seguidos, edad de la madre (mujeres muy jóvenes o primeros embarazos a edades avanzadas), circunferencia del brazo, etc.

En los preescolares conviene considerar el bajo peso al nacer, mortalidad infantil de partos anteriores, no incremento de peso, pérdida de peso, bajo peso por estatura o tamaño/edad o circunferencia del brazo, etc. (Schejtman 1989).

ii. **Comprobación del ingreso percibido.** En aquellos programas donde las prestaciones se reservan a los individuos ubicados debajo de la línea de pobreza, es necesario verificar la condición de tal. Ello puede lograrse conociendo el ingreso de los aspirantes, a través de sus propias declaraciones, o por otros medios.

Ello exige instaurar un mecanismo para comprobar la condición de indigencia de quien solicita la prestación, lo que implica costos de administración.

Estos mecanismos de incorporación/exclusión suelen ser criticados por diversos argumentos. En primer lugar, porque la demostración de la condición de pobreza generaría una "marca" o estigma en las personas. Muchas de ellas, para evitarse las frustraciones que se derivan de tal comprobación, no demandarían los servicios.

Se ha dicho que tales programas "Crean costos sociales o provocan distorsiones, ya que conducen a cambios de comportamiento. En el Reino Unido, la comprobación de los recursos para el otorgamiento de prestaciones suplementarias requiere trámites administrativos complicados para la verificación de los datos y el mantenimiento de los registros. La identificación de los ingresos y los bienes en los países en desarrollo es aún más difícil, especialmente en las zonas rurales, y es probable que los problemas administrativos sean también abrumadores. Por regla general, la comprobación de los recursos sencillamente no resulta viable en estos países" (Banco Mundial 1990: 104).

**iii. Selección probabilística basada en variables asociadas a pobreza.** Para no tener que averiguar el ingreso de las personas, puede seleccionarse a los eventuales beneficiarios por la posesión de alguna característica asociada a la pobreza.

En tal sentido, aquellos demandantes del servicio que posean tal característica recibirán las prestaciones. Quienes no la tengan, aunque sean pobres, serán excluidos. Es necesario por tanto encontrar buenos indicadores de pobreza, que pueden ser verificados sin dificultad y que sea difícil alterar por los que no son pobres y pretenden incorporarse a los beneficios del programa. De lograrse esto, la aplicación administrativa resultará simple. Empero las características correlacionadas con la pobreza, que son fáciles de verificar suelen ser imperfectas.

**iv. Autoselección.** Consiste en elaborar programas con características tales que sólo pretenderán acceder a ellos quienes pertenecen al grupo-objetivo. Así sucede con la instalación de consultorios de salud o comedores escolares u ollas comunes en barrios marginales. Otro ejemplo son los programas de empleo de emergencia, alimentos por trabajo, etc., en los cuales, el "costo" que entraña el acceso -en especial- por el monto de los salarios pagados- hace que la participación sólo sea conveniente para los que verdaderamente son pobres (Banco Mundial 1990: 104).

## **B) IDENTIFICACION DE ESPACIOS GEOGRAFICOS.**

En ese marco apareció como transacción, la idea de la **discriminación positiva**, cuyos orígenes se encuentran en la década del 40 con políticas destinadas a desarrollar "áreas especiales" (Edwards & Batley 1982, Franco 1982).

El convencimiento sobre la necesidad de focalizar, y las observaciones críticas vistas, hicieron que la discusión se centrara en los procedimientos para la verificación de ingresos de quienes solicitaban los servicios.

Se asigna el derecho a acceder a determinados programas dirigidos a población pobre por la residencia en determinadas zonas donde las familias pobres son dominantes. Se está dispuesto a aceptar que los servicios sean utilizados por los no pobres que viven en la zona, suponiendo que las filtraciones resultantes no serán de significación.

En las grandes ciudades, en las ciudades medias e incluso en poblados rurales, la facilidad para seleccionar a los beneficiarios dependerá de cómo se combinen, en cada caso, el grado de concentración del hábitat de los afectados, su nivel de organización y la presencia o no de redes (comerciales u otras) a través de las cuales pueda materializarse la detección y la acción, la evaluación y el control (Schejtman 1989: 121).

Los costos administrativos se incrementarán a medida que se pase de hábitats concentrados de población homogénea y organizada a aquellos dispersos, heterogéneos, sin organización (Ver diagrama 1).

Los mapas de la pobreza que se han levantado para varios países podrían ayudar en este sentido, aun cuando es probable que las unidades geográficas con las que trabajan sean de excesiva amplitud para un adecuado y eficiente manejo de los programas focalizados.

### c) Matriz de Grados de Urgencia.

Es posible también elaborar un índice basado en la determinación de los Grados de Urgencia, esto es, el nivel en que se encuentran insatisfechas las necesidades que el Programa pretende atender en determinadas jurisdicciones o espacios geográficos definidos para la actuación del mismo. Un ejemplo utilizado en el caso del Programa de Promoción Social Nutricional (PPSN) de la República Argentina (Cohen & Franco 1988: 299), combinó indicadores correspondientes a los objetivos nutricionales y educacionales de dicho Programa. Para la dimensión nutricional se utilizaron la tasa de mortalidad infantil por desnutrición y causas asociadas y la tasa de morbilidad entre 5 y 14 años por causas asociadas a la desnutrición. Para educación, proporción de la población en edad escolar que no asiste a la escuela y la tasa de desgranamiento.

La lógica de la Matriz de Grados de Urgencia es que a mayor valor de los indicadores, mayor es la magnitud de las necesidades insatisfechas (ver Anexo I.1). De dicha Matriz se obtienen los puntajes Z de cada columna, para conseguir mayor discriminación en cada variables y, además, para transformar variables de diferente naturaleza en números neutros,

susceptibles de ser agregados. Se construye una Matriz Z (ver Anexo I.2).

Se tiene así una jerarquización de unidades espaciales, a partir de lo cual es posible asignar recursos, tal como se muestra en la Matriz presentada en el Anexo I.3.

#### EXPERIENCIAS DE FOCALIZACION. EL CASO DE CHILE.

Conviene traer a colación el caso chileno, por cuanto la focalización fue aceptada como un principio orientador fundamental de la política social. Se pondrá énfasis en la especificidad de esa política social, en la generación de instrumentos para aplicar la focalización, en las ventajas derivadas de aplicar dicho criterio, para terminar efectuando un balance de la amplitud de su aplicación.

##### a) Lo específico de la política social en Chile.

Diversos estudios e informes de organismos internacionales han insistido en presentar las políticas sociales aplicadas en Chile durante los años pasados como un paradigma de lo que debía hacerse para atacar eficazmente a la pobreza (Banco Mundial 1988, 1990; PNUD 1990, etc.)

Y, sin duda, existían buenas razones para ello. Había un amplio consenso en la crítica a las políticas sociales tradicionales. En ese contexto se planteó como alternativa la focalización de las prestaciones, así como crear una red social para proteger a los más débiles, establecer una institucionalidad descentralizada para tomar decisiones junto a los beneficiarios lo que permitía mejorar las posibilidades de conocer sus reales carencias.

Este intento de plasmar en la práctica tales postulados tuvieron "un carácter inédito y original, de cuyos éxitos y fracasos es posible extraer valiosas lecciones para la formulación de modalidades alternativas de intervención" (Vergara 1990: 24). Y esto aunque no se coincida con el modelo de desarrollo en el marco del cual esas experiencias se llevaron a cabo, como sucede con la autora citada que se preocupa por dejar en claro desde el comienzo, que "en este trabajo, los programas son analizados con relativa independencia del contexto macroeconómico en el cual se han aplicado" (Vergara 1990: 29).

b) **Generación de instrumentos estadísticos para permitir la focalización.**

La Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) creó un Sistema de Información Social (SIS), con el objetivo de dirigir la ayuda hacia los más necesitados (focalización). El SIS se sustenta básicamente en información recopilada a través del Mapa de la Extrema Pobreza, de los instrumentos que permiten la caracterización social de las familias (Ficha CAS I y II y Encuesta CASEN) (Ver Anexo II), del censo de población, y de información sectorial de impacto (peso, talla, escolaridad, morbilidad, cesantía, etc.).

i. **Mapa de la Extrema Pobreza.** Fue realizado por primera vez en 1975, con información del Censo de Población y Vivienda de 1970. Para establecer el umbral de pobreza se consideraron factores como hacinamiento, sistema de eliminación de excretas y equipamiento del hogar, que se supusieron asociados a la pobreza. Se volvió a aplicar la misma metodología a los datos del Censo de 1982.

ii. **La Ficha CAS.** A efectos de disponer de un instrumento que abarcara un espectro más amplio de factores concomitantes con la pobreza, en 1985 se diseñó el índice CAS, basado en información contenida en la Encuesta Continua sobre el Estado Nutricional (ECEN) de la población chilena, tomada en 1974, la cual recopila información médica, nutricional y socioeconómica.

El índice CAS combina indicadores de vivienda, hacinamiento, nutrición, localización regional y escolaridad del jefe de hogar, a los que se asigna un puntaje. A menor puntaje, mayor nivel de pobreza de la familia. Los resultados varían en un rango de 1 a 5. Las familias que se ubican en los tres primeros valores, se consideran en extrema pobreza, por lo que pasan a tener derecho a recibir diversos subsidios.

El diseño de la ficha se ha alterado para responder a problemas que se han detectado con su aplicación. Surge así de la ficha CAS II, que permitiría identificar con mayor precisión que la anterior los diferentes niveles de pobreza. Incluye información de ingreso familiar.

iii. **La CASEN.** Es una encuesta muestral que anualmente recoge información de familias de diferentes estratos socioeconómicos, permitiendo obtener promedios de datos sobre vivienda, ocupación, salud y otros. Se aplicó por primera vez en 1985 a aproximadamente 20 000 familias. Volvió a realizarse en 1987 y, al parecer con modificaciones, será levantada por el actual gobierno, próximamente (Ver Anexo III).

c) **Ventajas y riesgos de la focalización chilena.**

Las ventajas de los programas focalizados han sido destacadas más de una vez: "Para una familia en extrema pobreza, el conjunto de subsidios estatales al que puede optar representa una renta mensual superior (en 90%) al ingreso mínimo" (Vergara 1990: 327). Queda claro entonces el impacto que la focalización produce sobre los ingresos totales de la familia pobre. Se evita la fragmentación de los recursos, que se produce cuando se los reparte incluso entre quienes no tienen necesidad urgente de ellos.

Pero también pueden existir riesgos: el obtener esos recursos por la vía de los subsidios puede desestimular a las personas para salir de esa situación mediante su propia esfuerzo, en especial si los programas están diseñados de manera que fomentan el conformismo y no exigen el esfuerzo del beneficiario como contribución (Vergara 1990).

d) **Limitaciones e impacto de la focalización chilena.**

En materia de focalización un juicio independiente ha afirmado que si bien en Chile "se han realizado avances notables", "aún queda mucho camino por recorrer (porque) pese a los esfuerzos realizados, en la actualidad sólo algo más de la mitad de los beneficios que otorgan aquellos programas que han tenido mayor éxito en este sentido favorecen realmente a los hogares más necesitados" (Vergara 1990).

Se aduce la **escasez de recursos** como uno de los principales problemas que enfrentaron los programas analizados. Por ello la cobertura sólo habría alcanzado parcialmente a la población-objetivo.

Este es un problema tradicional. Siempre los recursos están por debajo de las necesidades insatisfechas. Es especialmente complicado en la política social, donde las necesidades nunca desaparecen, porque cuando se logra satisfacer alguna surgen otras, cuya provisión resulta más costosa.

Pero en el caso chileno es necesario formular otras consideraciones. Chile es el país de América Latina que gasta un porcentaje mayor de su PGB en programas sociales (pese al descenso ocurrido desde el máximo de 22,8% en 1982). Vale decir, la sociedad hace un esfuerzo para financiar programas sociales que no será fácil (y tal vez, no sea incluso conveniente) ampliarlo en el futuro. Sin embargo, ese esfuerzo no se ha traducido en programas focalizados en la población más pobre.

Recuérdese que el "gasto público social" es, simplemente, la suma de los recursos destinados a determinados ministerios (educación, salud, justicia, vivienda, trabajo) y aquella porción considerada social del gasto de otras reparticiones. Abarca, entonces, partidas muy diversas.

Conviene entonces calcular lo destinado a otros conceptos de "gasto" que pueden tener más utilidad. Así, el "gasto social fiscal", esto es, el subsidio que el Fisco da a los programas sociales (descontados los aportes de los beneficiarios) era del 13.15% del PGB (1987), mientras que el "gasto social directo" (la transferencia que se efectúa a las personas, descontados gastos administrativos y los aportes a las cajas de previsión) era de 6.55% (1987).

Y lo que interesa para formular una apreciación del tema de la focalización en la política social chilena reciente: el **gasto social efectivo**, que mide lo que se transfiere al 30% más pobre y que -según la información proporcionada por la encuesta CASEN- sólo era de 2.94% del PGB en 1987 (Haindl, Buvinic e Irarrázaval 1989).

En conclusión, entonces, en Chile se aceptaron postulados para orientar la política social, fundamentalmente la focalización, pero los mismos sólo fueron aplicados a una pequeña parte del total de recursos que se destinaba a lo "social". Pese a ello, el impacto sobre la mejoría de diversos indicadores fue de gran importancia, situando al país en posición de vanguardia en el desarrollo social latinoamericano. Así aparece ubicado en la posición 107 entre 130 países en el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 1990), delante de todos los países latinoamericanos y sólo aventajado por los del mundo desarrollado.

Cabe entonces esperar una continuidad en la aceptación de estos postulados realizando el esfuerzo -no concretado hasta ahora- de que la focalización sea realmente un principio rector de la política social y que ello se traduzca en el monto de los recursos que son orientados por él.

BIBLIOGRAFIA

BANCO MUNDIAL/FMI/COMITE PARA EL DESARROLLO (1987) *Protecting the Poor during Periods of Adjustment*. Washington D.C.

BANCO MUNDIAL (1988) *Targeted Programs for the Poor during Structural Adjustment*. A Summary of a Symposium on Poverty and Adjustment April 1988. Washington D.C.

BANCO MUNDIAL/FMI/COMITE PARA EL DESARROLLO (1989) *Strengthening Efforts to Reduce Poverty*. Washington D.C.

BANCO MUNDIAL (1990) *Informe sobre el desarrollo mundial. La pobreza*. Washington D.C. Banco Mundial.

CEPAL (1990) *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años Ochenta*. Santiago, CEPAL, LC/L.533.

CIAPEP (1987) *Centro de Desarrollo Integral de la Comunidad (CEDIC)*. Santiago, ODEPLAN/CIAPEP.

COHEN, E. y FRANCO, R. (1988) *Evaluación de proyectos sociales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

DEMERY, L. & ADDISON, T. (1987) *The Alleviation of Poverty under Structural Adjustment*. Washington D.C., Banco Mundial.

EDWARDS, J. y BATLEY, R. (1982) *The Politics of Positive Discrimination. An Evaluation of the Urban Programme 1967-1977*. Londres, Tavistock Publications.

FRANCO, R. (1982) "Las grandes controversias de la política social", en R. FRANCO y J. C. CUENTAS ZAVALA, editores, *El desarrollo social en los Ochenta*. Santiago, CEPAL, ILPES, UNICEF.

GLEWWE, P. (1988) *Confronting Poverty in Developing Countries*. LSMS Working Paper No. 48, Washington D.C., Banco Mundial.

GLEWWE, P. & DE TRAY, D. (1988) *The Poor during Adjustment. A Case Study of Cote d'Ivoire*. Washington D.C., Living Standards Measurement Study Working Paper No. 47.

GLEWWE, P. & KANAAN, O. (1989) *Targeting Assistance to the Poor Using Household Survey Data*. Washington D.C., Banco Mundial.

GEORGE, V & WILDING, P. (1979) *Ideology and Social Welfare*. Londres, Routledge & Kegan Paul.

HAINDL, E.; BUDINICH, E. & IRRARAZAVAL, I. (1989) Gasto social efectivo. Un instrumento que asegura la superación definitiva de la pobreza crítica. Santiago, ODEPLAN/Universidad de Chile.

JONES, K.; BROWN, J. & BRADSHAW, J. (1978) Issues in Social Policy. Londres, Routledge & Kegan Paul.

LIPTON, M. (1988) The Poor and the Poorest. Some Interim Findings. Washington D.C., World Bank Discussion Papers 25.

PNUD: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (1990) Desarrollo Humano. Informe 1990. Bogotá, Tercer Mundo Editores.

SCHEJTMAN, A. (1989) "Gestión local y seguridad alimentaria", en B. Kliksberg, compilador Cómo enfrentar la pobreza. Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

SOJO, A. (1989) "Naturaleza y selectividad de la política social", en Revista de la CEPAL, 41: 183-200.

VERGARA, P. (1990) Las políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973-1988. Santiago, FLACSO.

WILDAVSKY (1980) How to Limit Government Spending. Los Angeles, University of California Press.

ANEXOS

DIAGRAMA .  
GRADOS DE DIFICULTAD DE UNA POLITICA  
DE ATENCION A GRUPOS VULNERABLES a/

Hábitat \ Población		Socialmente homogénea		Socialmente heterogénea	
		Con organización	Sin organización	Con organización	Sin organización
C O N C E N T R A D O	Con infra-estructura comercial				
	Sin infra-estructura comercial				
D I S P E R S O	Con infra-estructura comercial				
	Sin infra-estructura comercial				

FUENTE: Schejtman (1989)

a/ Las flechas indican el sentido en que se incrementan los grados de dificultad.

## Anexo I.1

## MATRIZ DE PUNTAJES ORIGINALES

Indicadores Jurisdicción	Nutrición		Educación	
	Mortalidad infantil por desnutrición y causas asociadas (1978)	Tasa de mortalidad 5 a 14 años por causas asociadas a desnutrición (por 100.000 habit.) (1978-1979)	Porcentaje de población en edad escolar que no asiste a la escuela (1980)	Tasa de desgranamiento (Proyección a 1980)
Cap. Fed.	12.0	214.8	5.73	22.49
Prov. Bs. As.	19.9	130.9	12.56	28.21
Catamarca	19.9	507.3	10.86	58.27
Córdoba	19.2	92.1	10.68	41.40
Corrientes	61.5	589.9	15.48	73.40
Chaco	55.4	282.9	25.24	69.50
Chubut	27.3	555.9	16.45	55.50
Entre Ríos	33.8	218.7	14.14	54.40
Formosa	43.8	466.2	17.68	62.23
Jujuy	68.0	521.1	10.65	55.30
La Pampa	23.4	314.5	13.41	43.70
La Rioja	49.9	263.7	11.96	51.93
Mendoza	25.7	252.9	13.46	41.58
Misiones	74.6	241.1	19.02	69.40 *
Neuquén	24.4	340.9	14.10	62.66
Río Negro	36.6	547.0	16.77	52.00 *
Salta	64.2	364.4	12.63	59.11
San Juan	28.8	210.9	12.61	47.20
San Luis	22.9	273.7	11.66	52.83
Santa Cruz	19.4	272.1	8.66	45.28
Santa Fe	23.2	295.6	12.24	43.99
Sgo. del Estero	38.4	303.4	14.77	68.60
Tucumán	41.4	213.0	12.22	51.02
Tierra del Fuego	11.7	0.0	15.70	32.51
$\bar{X}$	35.64	311.375	13.70	51.77
S	18.07	152.22	3.81	13.05

\* Datos originales suministrados con las estadísticas educativas de las respectivas provincias.

## ANEXO 1.2

## MATRIZ DE PUNTAJES Z

Indicadores Jurisdicción	Nutrición		Educación		Puntaje total	Rango
	Mortalidad infantil por desnutrición y causas asociadas	Tasa de mortalidad 5 a 14 años por causas asociadas a desnutrición	Porcentaje de población en edad escolar que no asiste a la escuela	Tasa de desgranamiento		
Cap. Fed.	-1.31	-0.63	-2.09	-2.24	-6.27	23
Prov. Bs. As.	-0.87	-1.19	-0.30	-1.81	-4.17	22
Catamarca	-0.32	1.29	-0.75	0.50	0.72	10
Córdoba	-0.91	-1.44	-0.79	-0.79	-3.93	21
Corrientes	1.43	1.83	0.47	1.66	5.39	1
Chaco	1.09	-0.19	3.03	1.36	5.29	2
Chubut	-0.46	1.61	0.72	0.29	2.16	8
Entre Ríos	-0.10	-0.61	0.12	0.29	-0.39	13
Formosa	0.45	1.02	1.04	0.80	3.31	4
Jujuy	1.79	1.38	-0.80	0.27	2.64	5
La Pampa	-0.68	0.02	-0.08	-0.62	-1.36	15
La Rioja	0.79	-0.31	-0.46	0.01	0.03	12
Mendoza	-0.55	-0.30	-0.06	-0.78	-1.77	18
Misiones	2.16	-0.46	1.40	1.35	4.45	3
Neuquén	-0.62	0.19	0.10	0.83	0.50	11
Río Negro	0.05	1.55	0.81	0.02	2.43	6
Salta	1.58	0.35	-0.28	0.56	2.21	7
San Juan	-0.38	-0.66	-0.29	-0.35	-1.68	17
San Luis	-0.71	-0.25	-0.54	0.08	-1.42	16
Santa Cruz	-0.90	-0.26	-1.32	-0.50	-2.98	20
Santa Fe	-0.69	-0.10	-0.38	-0.60	-1.77	19
Sgo. del Estero	0.15	-0.15	0.28	1.29	1.68	9
Tucumán	0.32	-0.65	-0.39	-0.06	-0.78	14
Tierra del Fuego	-1.32	-4.52	0.52	-1.48	-6.80	24

## ANEXO I.3

## MODELO DE ASIGNACION DE RECURSOS PARA EL PPSN

Jurisdicciones	Col. 1	Col. 2	Col. 3	Col. 4	Col. 5	Col. 6
	Grados urgencia (GU)	Matrícula primaria 1985 (n)	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	$n \times N.B.I. = (n_1)$	$G.U. \times n_1 = (p)$	% asignado a cada provincia
Bs. Aires	3,63	1.333.145	19,9	265.296	963.024,5	12,85
Catamarca	8,52	43.349	37,6	16.299	138.867,5	1,85
Córdoba	3,87	296.974	19,4	57.613	222.962,3	2,97
Corrientes	13,19	130.360	40,6	52.926	698.093,9	9,31
Chaco	13,09	137.731	44,8	61.703	807.692,3	10,77
Chubut	9,96	52.081	29,8	15.520	154.579,2	2,06
Entre Ríos	7,41	129.365	27,9	36.093	267.449,1	3,57
Formosa	11,11	66.947	46,8	31.331	348.087,4	4,64
Jujuy	10,44	93.127	45,1	42.000	438.480,0	5,85
La Pampa	6,44	32.940	18,8	6.193	39.882,9	0,53
La Rioja	7,83	31.144	31,6	9.841	77.055,0	1,03
Mendoza	6,03	182.301	20,4	37.189	224.249,7	2,99
Misiones	12,25	124.255	39,2	48.708	596.673,0	7,96
Neuquén	8,30	58.320	33,9	19.770	164.091,0	2,19
Río Negro	10,23	75.165	32,8	24.654	252.210,4	3,37
Salta	10,01	137.919	42,4	58.478	585.374,8	7,81
San Juan	6,12	81.952	26,0	21.308	130.405,0	1,74
San Luis	6,38	32.458	27,7	8.991	57.362,6	0,77
Santa Cruz	4,82	19.645	22,7	4.459	21.492,4	0,29
Santa Fe	6,03	285.990	20,0	57.198	344.903,9	4,60
S. del Estero	9,47	127.038	45,8	58.183	550.993,0	7,35
Tucumán	7,02	159.752	36,6	58.469	410.452,4	5,48
T. del Fuego	1	6.070	25,6	1.554	1.554,0	0,02
					7.495.936,3	100
	$\bar{X}_1 =$	$\bar{X}_2 =$	$\bar{X}_3 =$	$\bar{X}_4 =$	$\bar{X}_5 =$	
	7,96	158.175	22,3	43.208	325.910,0	100

REPUBLICA DE CHILE  
MINISTERIO DEL INTERIOR ESTUDIO DE ESTRATIFICACION SOCIAL  
REGION METROPOLITANA

Código Región	13	Código U. V.		Nº. FOLIO	
Código Provincia	1	CODCAPO		Manzana	
Código Comuna Maipú	26	NOMCAPO		INDICE	

SECCION A

1.- Jefe de Hogar

Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre
------------------	------------------	--------

2.- Domicilio:

Cód. Calle	Población y/o calle	Nº. casa, edificio, manzana	Nº Depto. o sitio
------------	---------------------	-----------------------------	-------------------

3.- ATENCION Ubique la construcción en que vive la familia en alguno de los siguientes tipos de vivienda:

1.- Casa	7	4.- Mediagua, mejora, callampa	3
2.- Departamento	8	5.- Rancho, choza, rucá, otros	2
3.- Conventillo	3		

4.- ¿CUANTAS PIEZAS OCUPAN EN SU CASA PARA DORMIR?

1.- Una pieza	0	4.- Cuatro piezas	8
2.- Dos piezas	3	5.- Cinco o más piezas	11
3.- Tres piezas	5		

5.- ¿TIENE SU CASA RED DE AGUA POTABLE (CAÑERÍA) Y LUZ ELÉCTRICA?

1.- Tiene red de agua potable (cañería) y luz eléctrica	11
2.- Sólo tiene luz eléctrica	8
3.- Sólo tiene red de agua potable (cañería)	2
4.- No tiene red de agua potable (cañería) ni luz eléctrica	1

6.- ¿QUE TIPO DE COMBUSTIBLE USAN PARA COCINAR?

1.- Electricidad - gas	4	3.- Leña, otros	0
2.- Carbón - parafina	2		

7.- A. ¿CUANTAS PERSONAS EN TOTAL VIVEN EN SU CASA?

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12 ó +
1	12	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	12	12	7	7	0	0	0	0	0	0	0	0
3	12	12	12	7	7	0	0	0	0	0	0	0
4	12	12	12	12	7	7	7	0	0	0	0	0
5	12	12	12	12	12	7	7	7	7	0	0	0
6	12	12	12	12	12	12	7	7	7	7	7	7
7	12	12	12	12	12	12	7	7	7	7	7	7
8 ó +	12	12	12	12	12	12	12	7	7	7	7	7

B. ¿CUANTAS CAMAS HAY EN SU CASA?

8.- ¿EN QUE LUGAR HACEN SUS NECESIDADES? Atención: Ver Instructivo para conocer las definiciones.

1.- Taza o W.C. conectado a alcantarillado o foso séptico	8	3.- Cejón sobre pozo negro, acequia o canal	3
2.- Letrina sanitaria	5	4.- Campo abierto	0

9.- EL JEFE DE HOGAR ¿SABE LEER Y ESCRIBIR?

1.- Sí	7
2.- No	0

10.- ¿CUANTOS AÑOS DE ESTUDIO APROBADO TIENE EL JEFE DE HOGAR?

1.- Nunca fue a la escuela	0	4.- Siete a nueve años	5
2.- Uno a tres años	0	5.- Diez a doce años	9
3.- Cuatro a seis años	3	6.- Trece a quince años	10
		7.- Dieciséis y más años	17

11.- EL CONYUGE O PAREJA DEL JEFE DE HOGAR ¿SABE LEER Y ESCRIBIR?

1.- Sí	5	3.- No aplicable (no tiene pareja)	0
2.- No	0		

12.- ¿CUANTOS AÑOS DE ESTUDIO APROBADOS TIENE EL CONYUGE (O PAREJA) DEL JEFE DE HOGAR?

1.- Nunca fue a la escuela	0	5.- Diez a doce años	5
2.- Uno a tres años	0	6.- Trece a quince años	7
3.- Cuatro a seis años	1	7.- Dieciséis y más años	8
4.- Siete a nueve años	2	8.- No aplicable (no tiene pareja)	0

13.- ¿CUAL ES LA ACTIVIDAD O TRABAJO DEL RESPONSABLE DE LA MANTENCION DEL HOGAR? (Debe vivir en él)

1.- Empresario - Empleado Alta Categoría	34	7.- Obrero	22
2.- Profesional independiente	34	8.- Servicios menores	22
3.- Empleado	29	9.- Jornalero	20
4.- Pequeño empresario	29	10.- Comercio ambulante	20
5.- Jubilado - Pensionado	25	11.- Cesante	0
6.- Depende de terceros	22	12.- P.E.M., P.O.J.H, otros	0

14.- Atención: Clasifique la familia según si vive en sector urbano o rural y según la región a que pertenece su Comuna.

Región	Urbano	Rural
1.- 2a - 3a - 4a	3	0
2.- Metropolitana - 6a	2	0
3.- 7a - 8a	5	6
4.- 9a - 10a - 11a - 12a	1	6

TOTAL





SECCION 4 : IDENTIFICACION DE LOS RESIDENTES ( Todos )

Nº de orden	Jefes de Familia			R.U.T. - R.U.N. o Cédula de identidad, con dígito verificador	Fecha de Nacimiento			Sexo	Relación de parentesco	Familias	Hogares	Parejas	Categoría ocupacional	Monto de Ingreso (en pesos)	Periodicidad ingreso	Permanencia trabajo	Ingresos secundarios	Subsidios monetarios ( Todos )	Años estudio aprobados ( Todos los de 6 años y más )
	Apellido Patern	Apellido Materno	Primer Nombre		Segundo Nombre	Día	Mes												
27																			
28																			
29																			
30																			
31																			
32																			
33																			
34																			
35																			
36																			
37																			
38																			

SECCION 8 : PATRIMONIO JEFE DE FAMILIA Y/O SU PAREJA

FAMILIA Nº

46. Registre en esta columna los números que usó para identificar a las familias que habitan la vivienda. Si en la vivienda viven más de cuatro familias use una segunda ficha de encuesta.

47. Para cada familia que habita en la vivienda indique la situación bajo la cual ocupa el sitio.

48. La familia tiene algún televisor que funcione?

49. La familia tiene refrigerador que funciona?

50. La familia tiene cañifont o termo para calentar el agua?







# ENCUESTA CASEN 1987

2

<p><b>CODIGOS</b></p> <p>16. ¿BAJO QUE SITUACION OCUPA LA VIVIENDA?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cédida por familiares o amigos</li> <li>2. Cédida por servicios</li> <li>3. Propia, pagándose</li> <li>4. Propia, totalmente pagada</li> <li>5. Arrendada (totalmente)</li> <li>6. Arrendada (por piezas)</li> <li>7. Otros (especifique)</li> <li>X. Sin dato</li> </ol>	<p>16. b. ¿SE ACOGIO A ESTOS BENEFICIOS? (SOLO CODIGO 3 o 4 DE LA PREGUNTA 16. a.)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Subsidio Habitacional o Tradicional (Certificado Subsidio)</li> <li>2. S.A.F. (Certificado Subsidio)</li> <li>3. Vivienda Social o Básica (se le entregó vivienda)</li> <li>4. Lote con Servicios, Caseto Sanitario o Infraestructura Sanitaria (baño y cocina)</li> <li>5. Si, pero no sabe cual de los anteriores</li> <li>6. Ninguno de los anteriores (Otros)</li> <li>7. Ninguno</li> <li>X. Sin dato</li> </ol>	<p>16. c. ¿COMO SE LE OTORGO EL BENEFICIO? (SOLO CODIGO 1, 2, 3, 4 o 5 DE LA PREGUNTA 16. b.)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Certificado de Subsidio</li> <li>2. Vivienda construida o parte de ella (baño y cocina)</li> <li>22. DE LAS SIGUIENTES AREAS, ¿DE CUAL PRECISÓ QUE EL ESTADO SE HA PREOCUPADO MAS?</li> </ol> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Trabajo</li> <li>2. Salud</li> <li>3. Educación</li> <li>4. Vivienda</li> <li>5. De todas se ha preocupado bastante</li> <li>6. De ninguna se ha preocupado lo suficiente</li> <li>7. No sabe</li> <li>X. Sin dato</li> </ol>	<p>21. ¿CREE QUE LOS PROGRAMAS SOCIALES O LOS SUBSIDIOS QUE ENTREGA EL ESTADO:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ayudan a los pobres</li> <li>2. Ayudan a todos en general</li> <li>3. No ayudan a nadie</li> <li>4. No sabe</li> <li>X. Sin dato</li> </ol>
---	--	---	--

<b>SECCION 5: PATRIMONIO</b>												
FAMILIA	16a	16b	16c	17	18. EQUIPAMIENTO DEL HOGAR				19	20	21	22
				¿SE ACOGIO A UNO DE ESTOS BENEFICIOS?	MONTO DEL ARRENDADO O MONTO IMPLICITO (EN \$)	1. no tiene	2. si tiene	3. sin dato	AUTOCONSUMO 1. NO 2. SI X. SIN DATO	MONTO AUTOCONSUMO (EN \$)	¿CREE QUE LOS PROGRAMAS SOCIALES O LOS SUBSIDIOS QUE ENTREGA EL ESTADO:	DE LAS SIGUIENTES AREAS ¿DE CUAL CREE QUE EL ESTADO SE HA PREOCUPADO MAS?
FAM 1												
FAM 2												
FAM 3												
FAM 4												
<b>OBSERVACIONES</b>												



\_\_\_\_\_

7  
8

9  
0

\_\_\_\_\_