

I. Política Social y Focalización

I. Política Social y Focalización

Desde los comienzos de los años noventa, los responsables de la instrumentación de políticas sociales tienden a coincidir que, en el caso de los países en desarrollo, los grandes criterios para orientar su diseño deberían ser tres:

- El combate a la pobreza no puede ni debe fundarse exclusivamente en políticas sociales, debido a que el fenómeno fundamental que origina la pobreza y la ausencia de bienestar en los hogares es su incapacidad de generar un ingreso suficiente y sostenible que permita satisfacer sus necesidades de manera autónoma.

- Si las políticas sociales quieren ser eficaces y eficientes, deben aceptar como fundamento la equidad en el tratamiento a los beneficiarios de las políticas y asumir el principio de la igualdad de oportunidades para todos. De esa manera el diseño, la cobertura y las condiciones de acceso de los beneficiarios deberá atender de manera privilegiada (desigualmente) a los más vulnerables (más desiguales) para compensar su desigualdad y ampliar sus oportunidades sociales.

- Debe de existir una mayor comprensión del papel –y de los efectos– de las políticas económicas sobre las metas de las políticas sociales. En materia de combate a la pobreza y desarrollo social, debe necesariamente existir una estrecha coordinación entre políticas económicas y políticas sociales, para incorporar la potencial generación de “externalidades” positivas y negativas de ambos grupos de políticas, de manera que, al definir claramente los enlaces y

encadenamientos ellas, pueda convertirse la política de gasto social en una política de “inversión” social que apunte a la creación de capacidades y competencias productivas en los hogares pobres.

En este contexto, toma una enorme importancia la herramienta denominada focalización. Esta herramienta es consustancial al criterio de equidad, en la medida en que busca identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios de las políticas públicas cuando éstas se orientan a la atención de grupos específicos o precisos en función de ciertas características propias del programa a desarrollarse o de las carencias inaceptables a combatir.

En materia de combate a la pobreza y de políticas de desarrollo local, focalizar supone identificar “poblaciones objetivos” a las que se puede atender con políticas que consideren su entorno económico y social, sus carencias actuales y sus trayectorias socio-laborales, con el objeto de acompañarlas por un tiempo lo suficientemente largo como para romper el círculo generacional de reproducción de la pobreza.

Dos ideas subyacen tras la aplicación de la focalización como herramienta de política social. La primera es que, en una sociedad de bajo desarrollo, existen grupos sociales más “vulnerables y excluidos” que deben ser atendidos prioritariamente. La segunda es que, dada la magnitud de sus demandas sociales

y las restricciones de recursos en estas sociedades, se debe priorizar, además de los grupos, el tipo de servicio o programa a desarrollar. El problema básico de la focalización pasa entonces a ser el desarrollo de sistemas de identificación, selección y monitoreo de los grupos que se quiere atender prioritariamente, en función del criterio de equidad.

Para discriminar entre potenciales grupos beneficiarios, se debe partir de las características de los **sistemas nacionales de generación de estadísticas sociales**; por lo tanto, para una institución como el FISDL (y para el diseño de la política social en El Salvador), **la focalización** exige un esfuerzo adicional que requieren la combinación de los métodos de **focalización geográfica** y los métodos de **focalización categórica**.

La **focalización geográfica** parte del principio de que hay espacios territoriales que, por condiciones de dotación de recursos productivos desfavorables, por agotamiento de procesos o actividades productivas, por aislamiento geográfico o por la desatención histórica de los centros políticos, tienden acumular un mayor número de pobres en términos relativos.

Bajo este método se seleccionan unidades territoriales—administrativas en función de su condición de pobreza y la focalización será, evidentemente, más útil en tanto la unidad geográfica

seleccionada sea más pequeña (para el diseño de las políticas sociales focalizadas aporta más tener una desagregación de información a nivel de municipio que de departamento o región), aunque esto evidentemente requiere de métodos estadísticos de mayor precisión.

En este tipo de focalización no debe olvidarse que algunas regiones de mayor desarrollo relativo podrían tener un mayor número de pobres por su peso poblacional, y por tanto la asignación de recursos debe considerar siempre estas diferencias, así como las diferencias de los contextos de la pobreza en los hogares.

Los métodos de **focalización categórica** se basan en características de los individuos o de los hogares, y buscan fundamentalmente definir categorías en función de la idea de vulnerabilidad o exclusión social. **Por ejemplo, se puede categorizar con base en una sola variable (edad), en dos variables (edad y condición ocupacional), en tres variables (edad, condición ocupacional y grupo étnico), de manera que tendríamos grupos objetivos diferentes: jóvenes, jóvenes desempleados, jóvenes indígenas desempleados.** Esta focalización es muy conveniente cuando se han delimitado las regiones o municipalidades de atención prioritaria (focalización geográfica) y se van a desarrollar los programas de atención específica de combate a la pobreza o de generación de oportunidades de

desarrollo local para grupos que, por sus particularidades, presentan demandas o necesidades diferenciadas.

No es lo mismo diseñar un programa de capacitación laboral para jóvenes desempleados que habitan pequeñas poblaciones, tradicionalmente desconectadas de la economía nacional, que desarrollar estos mismos programas para población que ha sido cesada de sus trabajos y habita en regiones que, habiendo mantenido alguna dinámica económica, se encuentran ahora sometidas a fuertes procesos de reconversión productiva.

En el marco de la utilización de la focalización como herramienta de combate a la pobreza, es importante tener claro dos aspectos fundamentales para el desarrollo de una **política social** inclusiva y capaz de dotar de competitividad global sistémica a la economía salvadoreña. El primer aspecto es el de la complementariedad de los enfoques de focalización y de universalidad en el diseño de la política social.

En campos clave para el desarrollo simultáneo de ciudadanía social y capital humano básico, tales como la educación y la salud, la universalidad de la cobertura debe continuar como principio rector de la acción del Estado. En cambio, cuando se pasa a la acción compensatoria, al apoyo directo en materia de creación de oportunidades laborales, a la dotación de infraestructura básica para la valoración de activos de hogares y de regiones tradicionalmente excluidas,

el principio rector debe ser el de la focalización. Sin embargo, en ambos casos debe identificarse los indicadores de rendimiento y, sobre todo para las políticas focalizadas en grupos de pobreza, los procesos de acción deben orientarse:

- a) La clara definición de los grupos meta,
- b) La puntualización de los logros estratégicos (aquéllos capaces de influir en la reproducción inter-temporal de la condición de pobreza)
- c) Las secuencias clave para establecer “cadenas de alto valor agregado” para los grupos meta. Por ejemplo, en una comunidad pobre interesa tratar el riesgo de desnutrición, el riesgo de inasistencia escolar y el riesgo de deserción escolar en los niños si quieren sentarse las bases para un aprendizaje efectivo por parte de los adolescentes pobres que asisten al sistema educativo público.

El segundo aspecto es que las instituciones normalmente encargadas de desarrollar acciones, programas y políticas sustentadas en el enfoque de la focalización de la inversión social no pueden ser las responsables exclusivas de la superación de la pobreza por tres razones:

- a) El objetivo es superior a sus capacidades financieras,
- b) La capacidad de coordinación de las políticas sociales es muy limitada, y generalmente no recae en ninguna de ellas y
- c) La pobreza de largo plazo sólo se erradica con un crecimiento económico vigoroso y sostenible.

No obstante lo anterior, estas instituciones por lo general tienen una mayor especialización y una mayor flexibilidad institucional para trabajar con los beneficiarios directos o los actores locales, y su quehacer debería fortalecerse en términos de asignación de recursos y transformaciones organizacionales, con el objeto de generar redes entre el gobierno central y los gobiernos locales que potencien el principio de subsidiariedad en la ejecución de algunas políticas sociales.

Para efectuar la focalización geográfica es fundamental la elaboración de Mapas Territoriales de Pobreza, que permiten establecer prioridades entre las entidades escogidas para la focalización: regiones, departamentos, micro regiones y municipios.

El objetivo de estos mapas, como se ha señalado desde que comenzaron a utilizarse como instrumentos de política social, no es el de excluir regiones, sino más bien el de puntualizar secuencias temporales de asignación de recursos o de precisar espacios en los cuales se considera necesario el desarrollo simultáneo de un conjunto de políticas sociales de mayor especificidad, en virtud del mayor nivel de carencias de los hogares o de las comunidades que integran la unidad territorial.

Los mapas de pobreza no son un instrumento extraño en nuestro país. Desde 1997, el FISDL cuenta con

uno elaborado a partir de datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992. Partiendo de la disponibilidad de datos del Censo, el mapa se elaboró con base en variables asociadas a la medición de la pobreza a través del método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que generalmente da cuenta de carencias efectivas en materia de satisfactores básicos que responden más a cambios del llamado “ingreso permanente” de los hogares que a los movimientos cíclicos del ingreso corriente.

Por su procedencia censal, generalmente las variables utilizadas en el NBI están vinculadas con características de vivienda y con condiciones de acceso educativo. Queda así excluida la información sobre los niveles de satisfacción de algunas necesidades básicas vinculadas al consumo corriente.

Las variables utilizadas en la elaboración de dicho mapa de pobreza son ocho, y se basan en la propuesta metodológica elaborada por el desaparecido Ministerio de Coordinación del Desarrollo Económico y Social en el documento **Priorización de municipios a partir de datos censales**, de la Dirección General de Política Económica y Social.

- Salud. (Tasa de mortalidad infantil estimada con base en el Método Brass.)
- Educación. (Tasa de analfabetismo de personas de diez años y más; tasa neta de escolaridad básica.)

- Vivienda. (Hacinamiento: proporción de viviendas habitadas por más de tres personas por habitación; proporción de viviendas con piso de tierra.)
- Agua. (Porcentaje de viviendas sin servicio de agua por cañería.)
- Saneamiento. (Porcentaje de viviendas que no cuentan con servicio sanitario.)
- Electricidad. (Proporción de viviendas que no cuentan con servicio de electricidad.)

Estas variables son igualmente ponderadas basadas en una escala de 1 a 10. Los valores asignados corresponden a intervalos establecidos entre los valores máximos y mínimos de cada variable, de manera que el indicador establecido para cada municipio se valora de acuerdo con el intervalo al que corresponde. Según esta escala, el puntaje máximo que puede obtener el municipio con más carencias es de 80, y el puntaje del municipio con menos carencias es de 8 puntos.

Posteriormente, de acuerdo con un criterio que

considera población y prioridad de las carencias, se establecen 5 agrupamientos de municipios clasificados por condición de pobreza. Cada uno tendría un factor de ajuste de distribución poblacional similar para los municipios que conforman el mismo grupo, y sería diferente (por la condición de pobreza) entre los distintos agrupamientos de municipios. De esta manera, en una hipotética distribución de recursos se buscaba garantizar que los habitantes de los municipios de máxima prioridad recibieran 8 veces los recursos recibidos por los municipios no prioritarios, o considerados como los de mayor nivel de desarrollo relativo.

Este sencillo enfoque de focalización y el mapa de pobreza resultante se consideran apropiados para la asignación de recursos o la elaboración de programas enfocados a utilizar alguno de los indicadores de carencias como variables metas. Sin embargo, considerando la velocidad y la profundidad de ciertas transformaciones socioeconómicas, y el tiempo transcurrido entre el último Censo, que sirve de base a las variables de ordenamiento y focalización, se considera que este mapa de pobreza estaría desactualizado.