

Caracterización del modelo de universalización y focalización utilizado en las políticas públicas

Characterization of universal model and focus used in the public policies

PATRICIA HOME ARIAS

Magíster en Políticas Públicas de la Universidad del Valle. Especialista en Finanzas de la Universidad del Valle y Economista. Docente de las Universidades Libre, del Valle y Autónoma de Occidente en Macroeconomía I, Macroeconomía II, Teoría y Política Monetaria, Técnicas de Medición y Seminario de Trabajo de Grado. Docente en áreas económicas y asesora de trabajo de grado de las Universidades del Valle y Autónoma de Occidente en Administración de Empresas
Modalidad Dual. E-mail: pharias2001@yahoo.com.

Resumen

El presente documento es un análisis de las políticas públicas implementadas a partir de 1980, como son los modelos de las políticas sociales y su debate en torno a el universalismo y la focalización. Esta última surge como una forma de llevar a cabo la política social mediante la ejecución de sistemas de selección de beneficiarios direccionados a una población objetivo y se contraponen al dominio de la universalización que sustentaba los modelos de política social de los años setenta y ochenta, durante los cuales el derecho al acceso se refiere a toda la población o universo. Sin embargo, la aplicación de estos sistemas de identificación y selección implican la dificultad de garantizar la justicia y la equidad en la selección, lo cual, necesariamente, lleva a una situación de fragilidad en la misma política del Estado. Se da, entonces, una relación entre los modelos político e ideológico del Estado, su caracterización económica y sus consecuencias en las políticas sociales, lo cual explica la adopción de determinados modelos de política social. Esta situación no fue ajena al contexto de América Latina y ello es básico para entender

no solo su evolución sino la discusión en torno a la aplicación de políticas sociales centradas en políticas de corte universal frente a políticas focalizadas.

En este escrito se presenta una caracterización del modelo de universalización y focalización mediante la identificación de las ventajas y desventajas de cada uno de estos enfoques, desde la perspectiva tanto de quienes lo defienden como de quienes lo critican, para, finalmente, elaborar una matriz que permita hacer un paralelo entre las diferencias concretas de cada uno de estos modelos.

Palabras clave: universalización, focalización, bien, público, política, transferencia, política social, población objetivo, Estado, identificación, justicia, equidad.

Abstract

This document treats one of the main themes of the policies from the 80's, such as models of social policies and their debate between universalism and targeting. Focusing, emerges as a way to carry out social policy through the implementation of systems of selection of a target population addressed beneficiaries, that is at odds with the domain of *globalisation* that had sustained the social policy models in the 70's and 80's, where the law and/or access relates potentially to the entire population or universe. However, the application and implementation of these systems for the identification and selection have the great difficulty of ensuring justice and equity in the selection, which necessarily leads to a situation of fragility in the same policy of the State. That's how, there is necessarily a relationship between models political - ideological State, its economic characterization and its consequences in social policies; which explains the adoption of models of social policy. This situation was not different to the context of Latin America, it is necessary to consider and understand not only evolution, but the debate in relation to the implementation of social policies focused on policies of cutting Universal vs. Targeted policies. So, in the coming up text there is a characterization of the model of universalization and targeting by identifying.

Keywords: Universalization, focusing, public property, public policy, transfer, social policy, target population, State, identification, justice and equity.

Fecha de presentación: May. 18/2012

Fecha de aceptación: Jun. 5/2012

Características del modelo de universalización

Las políticas sociales de tipo compensatorio de un Estado dentro de las cuales se distingue la universalización, buscan no solo la provisión de bienes públicos y el cubrimiento de necesidades, sino, ante todo, una mayor equidad¹ y disminución de la pobreza en la población.

Esta concepción universalista se identifica con la garantía de los derechos humanos (*Welfare State* y *Human Right Approach*), consideradas políticas de naturaleza Estado-céntricas.²

La universalización significa garantizar a todos el acceso gratuito a determinado servicio o bien, ya sea inversiones o compensaciones (Paes de Barros, R y Cavalho M., 2003). Así, todos tienen acceso al mismo beneficio y aquellos más pobres representarían una mayor proporción del beneficio o bienestar que aquellos cuyas condiciones de vida sean mejores, lo cual desde la visión del universalismo, permite reducir la inequidad en los resultados de la aplicación de programas sociales.

Por otro lado, otros autores definen el universalismo básico como una política orientada por la "cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, asegurando así el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía" (Filgueira, Molina, Papadópolus y Tobar, 2006. p. 55). Esta afirmación los lleva a concebir el

universalismo no solo como una garantía del acceso a servicios o bienes, sino también a considerar al beneficiario como un receptor no solo de derechos sino también de deberes.

Sin embargo, en la realidad se dan diferencias marcadas entre la calidad del servicio del sector público y la del sector privado, por lo cual se plantea que "esta diferencia de calidad en el servicio al que acceden los pobres y los no pobres genera impacto tanto en la igualdad de oportunidades como en la reducción de la inequidad, que finalmente es una de las principales estrategias de la política pública universal" (Paes de Barros, R y Cavalho M, 2003, p.10). Lo anterior, explica cómo aquellos individuos clasificados como no pobres, preferirán acceder a servicios de tipo privado e incluso a planes adicionales prepagados que les ofrezca una mejor calidad en cuanto a atención, ampliación de servicios, disponibilidad de personal, tiempo etc., como se evidencia en el caso de la salud en Colombia.

Por tanto, la vía para igualar estas oportunidades es mediante el mejoramiento de la calidad del servicio del sector público, lo cual implica aumentar el financiamiento del Estado por medio de reforma tributarias que involucren una mayor carga tributaria sobre aquellos quienes perciben más ingresos, fenómeno conocido como "Sistemas tributarios progresivos"³ y que, precisamente, se convierte en otra de las características del modelo de universalización,

1. Amartya Sen (1995) plantea que: " algunos tipos de selección son partes ineludibles de la contundencia y la coherencia de la política económica, incluida la de la eliminación de la pobreza" (p.12). Donde necesariamente dicha eliminación de la pobreza conlleva a condiciones de equidad. Aquí se entiende la equidad como el acceso a bienes públicos a través de los programas sociales dirigidos a una población focalizada que se convierte en el objeto de intervención de la política pública, lo cual significa no solo el cubrimiento de necesidades sino también la inclusión y ampliación de derechos.
2. Las políticas Estado-céntricas, conocidas dentro de los modelos de protección social como redistributivas, se caracterizan por una cobertura universal. Los destinatarios son los ciudadanos, la prestación es extensa, poseen un financiamiento de tipo fiscal y su requisito fundamental es la ciudadanía y residencia en el ámbito local o nacional.
3. Un sistema tributario progresivo es aquel en el cual los individuos situados en los niveles de más altos de ingresos, pagan un porcentaje mayor de sus rentas que aquellos cuyo nivel de ingreso es más bajo. Por lo tanto, la tasa promedio de impuestos aumenta en la medida en que aumenta el ingreso.

señalada como una desventaja por parte de opositores de este modelo de política social.

Características del modelo de focalización

Hasta finales de los años setenta y principios de los ochenta, el paradigma dominante era el universalismo, del cual se esperaba que ampliara progresivamente el sistema de protección social incorporando a la población que se encontraba por fuera del sistema tradicional asociado a un mercado laboral de tipo informal (población marginada): subempleados, campesinos, mujeres cabeza de hogar etc.

Sin embargo, la evidencia demostró una cobertura que se expandió de arriba hacia abajo y solo beneficiaba a aquellos englobados en el sistema formal de trabajo, el cual garantizaba sus necesidades de salud mediante un régimen contributivo, pero dejaba de lado a los desempleados y a los trabajadores informales. Lo anterior es producto de la flexibilidad de la política laboral presente a partir de los años ochenta en países de América Latina y relacionada con el modelo de globalización.

La aguda crisis fiscal y financiera de principios de los años ochenta significó la coyuntura adecuada para la aplicación de políticas de estabilización económica y de ajuste estructural en América Latina, basadas en los principios del Consenso de Washington. Los componentes centrales de las reformas estructurales en la región se enfocaron en recuperar los equilibrios macroeconómicos y la disciplina fiscal, reducir la participación del Estado mediante la privatización y la desregulación y fomentar la apertura comercial. Estas reformas fueron

parcialmente exitosas al facilitar la creación de una institucionalidad macroeconómica fuerte.

Al corriente de esa lógica, a partir de la Ley 50 de 1990 se flexibiliza en Colombia la legislación laboral y luego en virtud de la Ley 100 de seguridad social de 1993 se privatiza parcialmente la política asistencial, preventiva y de seguridad pública, mediante la modificación del monopolio que tenía el ISS sobre las pensiones y el surgimiento de los fondos privados.

Lo anterior conlleva el surgimiento de criterios basados en la asignación de recursos a los más necesitados a través de la implementación de la focalización, la cual consiste en identificar los potenciales beneficiarios de programas sociales del Estado gracias a la entrega de transferencias monetarias de tipo condicionado o no, así como el otorgamiento de bienes o servicios que atienden necesidades básicas. Para ello se recurre a instrumentos que facilitan la identificación con la mayor precisión posible a la población que debe ser atendida; ejemplo de ello es el Sisbén en Colombia, el cual funciona como sistema de identificación de potenciales beneficiarios a programas sociales del Estado.

En Colombia, la focalización se define en principio mediante el artículo 30 de la Ley 60 de 1993 como "el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos más pobres y vulnerables,⁴ de acuerdo con los criterios que establezca el Conpes para la identificación y selección de beneficiarios por parte de los entes territoriales".

Posteriormente, la Ley 715 del 2001 define la focalización como "el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable".

4. Se entiende por vulnerables a mujeres cabeza de hogar desempleadas o abandonadas, niños menores de siete años cuyos padres están desempleados, ancianos indigentes o en condiciones de extrema pobreza y personas discapacitadas desempleadas o con salarios inferiores al mínimo.

Esta norma concibe la focalización no como una política social, sino como un instrumento que faculta que determinados programas sociales destinados a grupos específicos de la sociedad, sean efectivamente aplicados, a estos grupos objetivo, adoptando para ello el Sisbén.

Sin embargo, a finales de los noventa se agudiza el debate entre la conveniencia de aplicar políticas universales o focalizadas. Quienes plantearon que lo ideal era lograr un consenso exponían:

La focalización no se contrapone a la universalización de los derechos sociales y mucho menos significa desmontar los derechos conquistados, sino que "se trata de una (forma) de discriminación positiva de grupos especiales de la población que están demandando atenciones especiales para permitir su efectiva inclusión en el acceso a la riqueza y a los bienes y servicios socialmente producidos, capaces de situarlos en un estadio de dignidad" (Da Silva e Silva, 2001, p. 14).

Por otro lado, autores como Ocampo (2001) plantean que "La focalización debe considerarse un instrumento para que los servicios sociales tengan una cobertura universal y nunca como un sustituto de la universalidad" (p.14).

Es así como una característica fundamental del cambio de reforma de política social en los años noventa fue la focalización, la cual implicó un salto de objetivo de la política social, al pasar de un receptor por derecho característico del universalismo a un grupo objetivo como receptor estratégico, hecho que enmarca la focalización y el acceso a programas sociales por parte del Estado de población que pese a la universalidad queda por fuera de dichos programas. Por tanto, el modelo de focalización convierte:

[...] en "merecedores" de la asistencia social solo a grupos o categorías sociales específicos que por sus características de residencia o ubicación geográfica, condición social ó características

funcionales, son considerados "pobres susceptibles de intervención", llamados técnicamente "población objetivo" con el fin de solucionar un problema o una necesidad (Andrenacci, L. y Repetto, F., 2006, p. 14).

Lo anterior sustenta la finalidad de las políticas focalizadas, la cual se centrará en ciertos grupos de población con características de vulnerabilidad, de acuerdo con variables como caracterización sociodemográfica (características del hogar, vivienda y antecedentes sociodemográficos), nivel de ingresos, ubicación geográfica del hogar en las ciudades y tipo de afiliación a salud, entre otros, como en el caso de Colombia a través de la ficha de clasificación Sisbén. Al respecto, Lo Vuolo (1994) señala: "las políticas focalizadas permiten llegar de forma más eficiente a los sectores más pobres y necesitados de protección social corrigiendo inequidades distributivas y favoreciendo una mayor eficacia en la asignación y prestación de recursos" (pp. 137, 244).

Contraste entre los modelos de universalización y focalización de las políticas públicas

A partir del siglo XXI, se ha recrudecido la polémica entre la política social universalista frente a políticas sociales focalizadas, motivo por el cual es necesario llevar a cabo una comparación entre ellas a fin de ilustrar acerca de sus ventajas y desventajas.

La importancia del debate responde a un problema real y latente de Colombia y de los países latinoamericanos como es el crecimiento de los niveles de pobreza. En este ámbito la discusión entre universalización y focalización proviene del enlace que se posea con la toma de decisiones y la intervención sobre la práctica social de la política pública.

Ventajas y desventajas de la aplicación de los modelos en la política pública social

Cabe señalar que a pesar de elucidar las ventajas y desventajas que se plantean alrededor de la aplicación de políticas sociales universalistas frente a políticas sociales focalizadas, es importante establecer que los Estados actuales han efectuado una complementariedad entre la universalización y la focalización en la aplicación de políticas sociales

Alrededor de la universalización se tienen los siguientes argumentos a favor:

- Se sustenta en la idea de un Estado que debe garantizar de manera efectiva los derechos básicos, al distribuir los recursos disponibles entre los ciudadanos mediante la recuperación por vía tributaria de quienes poseen mayores ingresos. Ello hace esta política más deseable en términos de igualdad de derechos y legitimidad del Estado a través de la garantía de un Estado social de derecho.
 - Las políticas públicas universales poseen una fundamentación ética, política y práctica soportada en la experiencia de países europeos en donde la pobreza se ha combatido mediante la aplicación de políticas centradas en una cobertura universal, lo que permitió una reducción ostensible de los niveles de pobreza.
 - Es más viable crear incentivos para la auto-identificación de quienes están dispuestos a pagar por servicios por encima del estándar universal, dado que desde el punto técnico y político, es más correcto inclinarse por la auto-identificación de los ricos que por la identificación de pobres.
 - Desde el punto de vista ético respecto del ejercicio de los derechos de los individuos, y del político desde la visión de legitimidad universal del Estado, la universalización evi-
- taría la diferenciación entre calidad e igualdad de oportunidades, ante la presencia de sistemas de salud o educativo destinados a pobres y financiado por el sector público frente a sistemas destinados a clases medias y altas son financiados directamente por ellos o compartidos, lo cual generaría diferencias sociales entre la población.
- Según Lo Vuolo (1995), la universalidad implica normas válidas para toda la comunidad que rescatan valores comunes que justifican la constitución de la comunidad, los cuales hacen que personas diferentes compartan un interés en convivir en un mismo cuerpo social. Es así como en las políticas públicas de corte universal, participan todos aquellos que son portadores de la categoría de ciudadanos sujetos de derechos sociales y políticos a través del compromiso con valores e intereses compartidos en condiciones de igualdad.
 - La propuesta del universalismo básico se basa en cuatro ejes fundamentales: i) el énfasis asignado al fortalecimiento de la ciudadanía; ii) el lugar central que ocupa la equidad como valor irrenunciable y como dimensión que permea todo el proceso de formación de las políticas sociales; iii) una visión articuladora e integral de las intervenciones sociales, anclada en el enfoque de derecho social y en la ruptura de los círculos viciosos de la pobreza, que sea a la vez promotora de desarrollo; y iv) el papel determinante que le asigna al Estado como garante de las prestaciones básicas (Molina, C. G.; 2006).
 - Atenúa el problema de estigmatización y competencia entre beneficiarios potenciales de las políticas sociales las cuales "contribuyen a la consolidación de imaginarios de igualdad y solidaridad ciudadana entre sectores y territorios" (Andrenacci, L. y Repetto, F, p. 16).

Entre sus desventajas se encuentran las siguientes:

- Las políticas sociales universales exigen recursos tributarios en demasía, lo que sumado a los escasos presupuestos públicos se traducen en altos costos y bajo impacto. Es evidente, entonces, que una oferta que atienda igualmente a todos resultará muy onerosa y lograr un ajuste en relación con los recursos de que se dispone sería a costa de la calidad de las prestaciones (lo que deterioraría el efecto positivo del programa sobre los beneficiarios) o bien se recorta la universalidad con base en criterios no transparentes que orientan los servicios hacia un grupo más restringido.
 - Dado que los programas sociales universales demandan una cantidad considerable de recursos públicos, aunado ello a la fragilidad de la estructura tributaria de los países latinoamericanos, el peso tributario recae sobre impuestos de carácter indirecto, lo cual ha llevado a estos países a consolidar sistemas de tributación regresivos que han generado mayor inequidad en la población menos favorecida.
 - No es 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 financiado por el sector público y otros sistemas destinados a las clases medias y altas y financiado directamente por ellas (Vargas, J. F., 2000).
 - La política social universalista es inseparable de estrategias de política económica capaces de democratizar el acceso a oportunidades en el mercado de trabajo formal. Sin embargo, en la realidad ha sido incapaz de mantener dicho nexo, pues en los países latinoamericanos y en Colombia en particular, crece cada vez más la informalidad.
- Por otro lado, respecto a la política social de focalización se alega a su favor:
- Busca consistencia entre la necesidad de racionalizar el gasto público y el logro de una política social que favorezca efectivamente a los más pobres, mediante la creación de un elemento como es el sistema de identificación de beneficiarios.
 - Parte del reconocimiento de las difíciles condiciones que genera para los sectores populares la estrategia de apertura y reestructuración de las economías latinoamericanas. Cualquier propuesta de retorno a las antiguas políticas con un afán universalistas se dificulta por la fuerte limitación de los recursos disponibles para inversiones de tipo social y el incremento de las necesidades insatisfechas de la población.
 - Nace de la necesidad de concentrar los beneficios de la política social en quienes más lo necesitan. Se trata de reconocer a la población más vulnerable y mejorar los niveles de equidad. Por tanto, Sen (1995) plantea que "la economía política de focalización tiene que preocuparse no sólo con los problemas económicos de la selección, la información y los incentivos, pero también con el apoyo político y la viabilidad de, con el objetivo público política específicamente a la eliminación de la privación de determinados grupos" (p.11).
 - Su nivel de eficiencia es mayor dado que concentra los recursos en los que más lo necesitan, lo que se traduce en un efecto deseado a menor costo y en la reducción de desigualdades de oportunidades. Dicha eficacia "contribuye a aumentar el impacto de los programas sobre la población objetivo y hacer más favorable la relación costo-beneficio; así como mejorar el diseño de los programas al facilitar la identificación del problema y al mismo tiempo, precisar la formulación de las acciones diferenciadas para su atención según el perfil de la población que resulta beneficiada o el tipo

de demanda que se desea resolver" (Candia, J.M., 1998, p. 122).

Sin embargo, la aplicación de programas sociales formulados e instrumentados en países de América Latina ha llevado a la identificación de debilidades y problemas de tipo técnico-operativo inherentes a la focalización:

- Sen (1995) expone que la focalización genera costos relacionados con distorsión de la información, distorsión de incentivos, estigma social, costos administrativos y sustentabilidad de la política y mantenimiento de la calidad. La distorsión de incentivos aparece, entonces, cuando el subsidio "puede afectar el comportamiento económico de las personas. Por ejemplo, la perspectiva de perder el subsidio si uno gana demasiado puede ser un impedimento a las actividades económicas" Sen (1995, p. 3); produciendo efectos que no buscan la focalización, como reducción en el número de horas trabajadas, preferencia por trabajos poco estables, fingir un menor ingreso o disminuir el incentivo por mejorar el ingreso del hogar; así como la subdeclaración de los bienes y las condiciones en las que se vive para ser beneficiario del subsidio. Todo lo anterior, se convierte en obstáculo para liberar la capacidad productiva de las personas y resulta contraproducente en la lucha contra la pobreza. En segundo lugar, el estigma social –que ocurre cuando la calificación de pobres asociada con la identificación y selección de programas focalizados– puede afectar el autorrespeto y la consideración social de las familias focalizadas, unido a la pérdida de intimidad y autonomía individual que implica la necesidad de revelar una gran cantidad de información de su hogar. Por otro lado, en relación con los costos administrativos, el costo es mayor cuando se anda a la caza de información al tiempo que se generan situaciones de corrupción cuando la selección de los posibles beneficiarios depende de procedimientos poco transparentes o disponibles para quienes analizan estos programas. Finalmente, el mantenimiento de la calidad, que depende de un seguimiento continuo para evitar que los servicios que se prestan a los pobres se conviertan, precisamente, en servicios pobres.
- La focalización "estimula" la pobreza, dado que los programas focalizados pueden agudizar la propia situación de vulnerabilidad social con el fin de postular, acceder y permanecer en el sistema de protección, todo lo cual entra en oposición con el objetivo de convertirse en un instrumento de superación de la pobreza. En esta lógica, quienes se presentan como potenciales beneficiarios y buscan acceder a los beneficios que entraña su inclusión, conocen las respuestas necesarias (respuesta estratégica) para optar por la condición beneficiario, lo cual lo convierte en una "condena actuada". Lo Vuolo (1995) determina que cualquier tratamiento focalizado crea su propia demanda, por tanto, los programas focalizados no siempre llegan a quienes más los necesitan, sino a quienes mejor presenten la necesidad. De esta "condena actuada" también forman parte los profesionales o quienes juegan un papel en el proceso de identificación y selección, dado que son "el agente social que juzga la legitimidad y otorga o no el beneficio en función de esa evaluación" (Castel, R., 1997, p. 475).
- Los mecanismos de focalización presentan el *trade-off*⁵ entre el error tipo I y el error

5. El *trade-off* se conoce como una situación de intercambio o sustitución entre dos situaciones, en este caso entre preferir incurrir en el error tipo I (excluir del sistema a quienes realmente lo necesitan) o en el error tipo II (incluir al sistema a quienes no lo merecen o no lo necesitan).

tipo II, dado que al minimizar la exclusión se maximizan los errores de inclusión y al minimizar los errores de exclusión se maximizan los de inclusión. González, J.A. Sarmiento y L.A. Rodríguez (1999) enfatizan en que una de las mayores dificultades de la selección de beneficiarios de programas sociales sobre los cuales se sustenta la focalización, es permitir el error tipo II. Pero más que la presencia de personas favorecidas sin merecerlo, el problema radica en descuidar el cubrimiento de la población beneficiaria por controlar el error tipo II, por lo cual el acento debe ponerse en minimizar el error tipo I (dejar pobres por fuera) y no el tipo II. En la medida en que los mecanismos de selección sean más exigentes para crear barreras a quienes no lo merecen, se dejarán más pobres por fuera, generándose así un problema ético conocido como la existencia de colados. Por tanto, la focalización en muchos casos conlleva el incremento del error tipo II (evitar que los no pobres se filtren en el sistema) lo cual genera inconvenientes dado que la tributación puede verse desestimulada si los contribuyentes perciben que los recursos de la sociedad se focalizan en quienes no corresponde.

- En lo que toca al problema de la inclusión y de la exclusión, Vuskovic (1996) plantea que al combinar acciones focalizadas con la disminución del gasto social y altos grados de privatización de servicios esenciales, los más perjudicados son los estratos sociales que se sitúan por encima de los grupos de pobreza más aguda, dado que en la realidad de América Latina es un hecho que las mayorías sociales han caído en una espiral de empobrecimiento progresivo. Por ello, la definición de la población objetiva siempre será transitoria y llevará a plantearse interrogantes como: ¿cada cuánto evaluar?; ¿cómo saber exactamente si los recursos que destina el Estado a estos programas

focalizados llegan realmente a quienes los necesitan?; ¿qué características sociodemográficas debe tener un hogar para ser considerado pobre?; ¿cómo garantizar que los mecanismos de selección e identificación sean justos? Son, entre otros, interrogantes que deben plantearse alrededor de la aplicación de sistemas de identificación y selección.

- Otro problema técnico-operativo está relacionado con la participación como filtro. La focalización, más allá de promover y propagar capacidades que acrecienten la autonomía en los individuos, ha confluído en el aumento de prácticas clientelistas y en la consolidación de grupos con intereses particulares. Por tanto, se produce un sesgo hacia aquellos que poseen capacidad de presión y acción colectiva, quienes no necesariamente son los más pobres, dado que poseen bajos grados de organización. (Tanaka, M y Trivelli C., 2001) señalan, además, que las autoridades que implementan programas focalizados pueden caracterizarse por políticas de privilegio, constituyéndose en una base de apoyo político. Es así, como se termina privilegiando a aquellos que forman parte de las redes más cercanas al poder de turno generándose "patrones clientelares de relación".
- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006), señalan que dado que "la focalización deriva a nuevas formas de estigmatización social de los receptores o denominados técnicamente población objetivo; esto conlleva la configuración de una sociedad de segmentos estanco asistidos que no poseen una perspectiva de integración social ampliada ya sea a través de los mecanismos del Estado o por mecanismos de protección social lo cual, puede convertir a la focalización como impropio al funcionar como una única forma de asignar recursos sociales hacia población vulnerable".

- Autores como Lo Vuolo, (1995) plantean que el problema del estigma no solo se relaciona con conductas discriminatorias que se derivan de una política que marca o registra a los pobres, sino de un problema operativo: la vergüenza de ser señalado como pobre desestimula el reclamo del beneficio y acentúa la condición de pobreza. Por tanto, la focalización no es una política contra la exclusión social sino que, antes bien, la consolida.
- La focalización parte de dos ideas: la idea de gravedad y la idea de diferenciación. Se hace necesario ser diferente que los demás (y gravemente diferente) para acceder a las ayudas de los programas y permanecer como beneficiario. Duschatzky, S. y Rendondo (2000) denotan que "los programas sociales focalizados contribuyen a consolidar procesos de fragmentación en cuanto fijan fronteras de separación y conservan agrupaciones paralelamente homogéneas; lo cual más que promover espacios para la diversidad, parece consolidar procesos de desigualdad (pp. 124-134).

Universalización y focalización. Análisis y diferenciación de las políticas sociales a la luz de la reestructuración del Estado y el debate de la política social

Sobre la base de que las políticas sociales son aquellas que tienen por objeto los problemas de la sociedad que se abordan mediante intervenciones que pasan por campos relacionados con la socialización de los ciudadanos; así como la protección a sujetos en situaciones de riesgo o el acceso a servicios que mejoren el bienestar en ámbitos como el empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social y la asistencia social, sobresalen dos concepciones dentro del marco de interven-

ciones consideradas como política social: el universalismo y la focalización (Cuadro 1).

Las políticas de corte universalista surgen a finales del siglo XIX y principios del XX. Sus principales frentes fueron la educación, con sistemas educativos cuyas funciones se enfocaban a la socialización cultural y la instrucción práctica de los individuos, las cuales posteriormente harán parte del mercado laboral; la salud pública, cuya finalidad era garantizar un mínimo de prestaciones y cuidados básicos a los ciudadanos e intervenir en programas de prevención de epidemias, vacunación, higiene pública, programas de sensibilización en ámbitos como la drogadicción, la planificación familiar, el cuidado al neonato etc.; y la provisión pública de infraestructura, como condiciones de vivienda, transporte, seguridad y saneamiento básico, entre otros. Lo anterior llevó al Estado a proveer y regular, a partir de fines del siglo XIX, un conjunto de servicios que formarían parte de las políticas sociales que englobarían al mayor número posible de los ciudadanos. "Estas políticas universales toman fuerza dado el esfuerzo del Estado para generalizar una oferta de bienes y servicios igual para todos que permita no solo la igualdad, sino la cohesión social" (Franco R., 1996, p. 8).

Por otro lado, las políticas de focalización (o asistencialismo) son un conjunto de mecanismos para transferir de bienes y servicios a los "pobres"; es decir, aquellos individuos o grupos de la sociedad que presentan dificultades específicas para acceder a las condiciones de vida básicas garantizadas por las políticas universales. "La focalización debe considerarse un instrumento para que los servicios sociales tengan una cobertura universal y no como un sustituto de la universalidad" (Ocampo, J.A., 2000, pp. 14-26). Se plantea, pues, en el contexto nacional el mejoramiento de la calidad de vida de la población como objetivo primordial del Estado

Cuadro 1
Paralelo entre las políticas sociales universalistas y asistencialistas

Políticas universalistas	Políticas asistenciales soportadas en instrumentos de focalización
Sistema de políticas sociales centralizado, sectorizado, con aspiración de universalidad y administrado estatalmente. Es de corte keynesiano-beveridgiano.	Gestión y administración de programas sociales caracterizados por la descentralización, cuyo objetivo es llegar a los sectores más pobres y necesitados de protección social. Es de corte neoliberal.
Políticas de provisión de servicios de salud, educación e infraestructura social por regulación o gestión directa del Estado. Buscan la satisfacción de las necesidades básicas y están fundamentadas en los principios de ciudadanía. Sustentadas en los principios de libertad e igualdad que establecen que los derechos primarios liberales son imperativos morales y naturales destinados a contribuir a la consolidación de imaginarios de igualdad y solidaridad.	Políticas de transferencia de bienes, servicios o ingresos monetarios, dirigidas a la población vulnerable y en situación de riesgo social, económico o político. Se identifican por instrumentos que permiten evidenciar condiciones sociodemográficas y ámbitos de residencia considerados pobres y susceptibles de intervención. Es una forma de discriminación positiva de grupos especiales de la población que faculta no solo el acceso sino también la inclusión efectiva.
Sus objetivos se centran en el ciudadano como receptor obligado, pues conciben los servicios sociales como "derechos que a la vez generan deberes".	Se centra en aquellos "merecedores" de asistencia social que por ámbitos de residencia o características funcionales son considerados pobres y susceptibles de intervención.
La universalidad implica normas que rescatan los valores comunes y hacen que personas diferentes tengan interés por convivir en un mismo cuerpo social. Engloba a todos aquellos portadores de la categoría de ciudadano, la cual da lugar a la constitución de identidades colectivas que presuponen cierta igualdad.	La focalización se sustenta sobre valores que hacen diferente al grupo. Crea subcomunidades y normatiza lo diferente. El ciudadano objetivo de estas propuestas, aparece más como un consumidor de la oferta de los programas, que como sujeto de derechos sociales y políticos.

(artículo 366 de la Constitución Política), cuya herramienta básica para su consecución es la focalización en el cual: "[...] busca dirigir el gasto social hacia los sectores de la población que más lo necesitan con el fin de maximizar su impacto social, [...] es un medio de lucha contra la pobreza y la desigualdad" (Andrenacci y Repetto, 2006, p.3).

Dado lo anterior, es necesario señalar la evolución histórica de las políticas sociales y

su relación con la transformación del Estado como gestor y ejecutor de la política social en América Latina, con base en la denominada "política social moderna" que comienza a partir de la segunda mitad del Siglo XIX.

La política social moderna presenta en América Latina tres períodos históricos (Andrenacci y Repetto, 2005). Una primera fase denominada "política social del Estado capitalista clásico"

que se desarrolla entre mediados del siglo XIX y la década de 1930, en el cual la política social se sustenta en la expansión de la economía capitalista y la creación de un mercado de trabajo. Un segundo momento abarca desde 1930 hasta 1970, caracterizado por una política social articulada con la constitución del estatus de los asalariados y los mínimos universales de calidad de vida garantizados por la política social del Estado. Finalmente, un tercer período –llamado por algunos “política social del estado capitalista neoclásico” se extiende desde 1970 hasta nuestros días y en él priman la gestión de la flexibilización y la precarización del empleo formal y las condiciones de trabajo. Los seguros sociales y las instituciones universales se transforman de en cuasimercados⁶ estratificados por ingresos, se multiplican los instrumentos de detección y se interviene sobre grupos poblacionales en situación de riesgo.

Cabe señalar que la transformación de la política social de América Latina apunta no solo a la estructura política de los países, sino también a su estructura económica. Estos cambios se reflejan en las dinámicas del mercado de trabajo, las cuales han pasado de relaciones salariales de tipo formal a incrementos en los niveles de desempleo, informalidad, desmejoramiento de las condiciones –ya de por sí precarias– de contratación, bajos niveles de vida y aumento de los niveles de pobreza y desigualdad.

El esquema de Andrenacci y Repetto refleja claramente las funciones de la política social en relación con la política del trabajo, de servicios universales y políticas asistenciales,

así como su desarrollo en los tres períodos anteriormente señalados (Cuadro 2).

Durante la primera etapa, la política social era privilegio de sectores específicos que contaban con capacidad de acción y concentrados en áreas urbanas, lo cual sumado al protagonismo de la clase media, la sindicalización obrera y la pérdida de legitimación política llevó al Estado a la implementación entre 1930 y 1970, de una nueva forma conocida como el “Estado de bienestar”, que amplía el acceso de los individuos y grupos a los beneficios emanados de las políticas públicas. Sin embargo, ello no logra romper con las desigualdades en cuanto a la calidad del acceso, el cual sigue estando en función del estrato social.

Precisamente, dada la incapacidad de la política social para solucionar los problemas de desigualdad y exclusión de sectores considerables de la población, junto con la precarización de las condiciones del trabajo, el aumento de la informalidad, las dificultades fiscales, un desarrollo económico frenado y altos niveles de pobreza en América Latina, se impone la necesidad de una reforma de la política a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta.⁷ Surge así el Estado neoclásico, que más que resolver los problemas de asignación de recursos económicos y sociales y disminuir la desigualdad mediante la aplicación de instrumentos focalizados y políticas asistencialistas, generó un debate en torno a su incompetencia para generar capacidad productiva en los grupos objeto de sus políticas, a la propagación de formas de estigmatización que los afectan y a la constitución de una sociedad segmentada,

6. En política social se denomina “cuasimercados” a los mercados donde las reglas de juego son reguladas y supervisadas por el Estado, de tal forma que la relación entre agentes y procesos no se rige por el libre mercado y las fuerzas de la oferta y la demanda, como en el caso de los seguros sociales y el suministro de servicios públicos en América latina.

7. En Colombia estas reformas se dan a partir de 1990.

Cuadro 2
Esquemas de la política social del Estado clásico, social y neoclásico

Período	Funciones		
	Política del trabajo	Políticas de servicios universales	Política asistencial
Estado clásico (desde 1850 hasta 1930)	Consolidación de un mercado de trabajo dual (urbano-rural). Regulación mínima de las formas contractuales a fin de garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo. Seguros sociales mutualistas poco regulados por el Estado y restringido a sectores urbanos.	Intervención estatal para crear infraestructura social básica. Profesionalización y no asistencialismo de la salud pública en áreas urbanas. Intervenciones para resolver problemas de infraestructura social básica producidos por el crecimiento urbano.	Aplicación parcial de políticas asistenciales y convivencia de los enfoques de caridad y beneficencia.
Estado social (Desde 1930 hasta 1970)	Políticas de pleno empleo y generalización de las relaciones salariales formales. Regulación del contrato de trabajo. Sistemas de seguros sociales estratificados por sectores. Subsistencia de los sectores rural y urbano-marginal.	Expansión universal del sistema de educación pública, incluida la instrucción media y superior. Creación de redes de salud pública subsidiada o provista por el Estado. Servicios de infraestructura social básica regulados y gestionados por el Estado, con alcance territorial restringido.	Estatización parcial de la asistencia social mediante programas sociales (transferencia de bienes o ingresos monetarios) coyunturales a individuos rurales y urbanos en pobreza.
Estado neoclásico (Desde 1970 hasta hoy)	Gestión de un mercado de trabajo con tendencia al desempleo y la informalidad. Políticas de desregulación y flexibilización contractual con inclinación a la reducción de costos salariales. Remercantilización parcial de la cobertura de los riesgos de vida y creación de una estructura de seguros sociales; cuasimercados de gestión privada con regulación del Estado.	Descentralización del sistema educativo que vive problemas de financiación. Revisión de competencias públicas de salud en función de los nuevos mercados. Revisión de competencias públicas en infraestructura social básica: se descentraliza la gestión pública y se privatizan los servicios públicos. Regulación pública dirigida a garantizar tasas de ganancia y controlar la calidad del servicio.	Políticas de "combate a la pobreza" dirigidas a una población objetivo. Multiplicación de programas sociales focalizados dada la escasa cobertura en salud, educación y vivienda.

Fuente: Andrenaci y Repetto (2006), p.7.

consolidándose así un Estado paternalista que no ha logrado disminuir los niveles de pobreza y desigualdad.

Todo lo anterior ha fructificado en un conflicto entre las políticas sociales universales y las políticas de focalización; de ahí la necesidad de combinar instrumentos focalizados con un universalismo de nuevo tipo. Esta mixtura implica un Estado que actúe estratégicamente en pro de disminuir las desigualdades y garantizar prestaciones de calidad, altos niveles de eficiencia y alcance universal, cumpliendo así con las funciones de dirección, regulación, evaluación y financiación de los servicios.

Bibliografía

- ALESINA, A y GLAESER E. (2004). *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Oxford University Press, Nueva York.
- ANDRENACCI, LUCIANO y REPETTO, Fabián. (2006). *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. Disponible en http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Politicassociales/Andrenacci_Repetto.pdf [acceso 14/03/2012]
- CANDIA, José Miguel, (1998). "Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales". En: *Nueva sociedad*, No.156 julio-agosto.
- CASTEL, Robert (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.
- DA SILVA E SILVA, María Ozanir (2001). "A Focalização Fragmentadora e a Insuficiência do Comunidade Solidária No Enfrentamento da Pobreza: Estudo de um Caso no Nordeste". En: Maria Ozanira da Silva e Silva coordinadora, *O Comunidade Solidária: o nãoenfrentamento da pobreza no Brasil*, Cortez Editora. São Paulo, Brasil.
- DUSCHATZKY, S y Redondo P, (2000). *Las marcas del plan social educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas*, Buenos Aires: Paidós.
- FILGUEIRA, F; Molina, C. G; PAPADÓPULOS J. y TOBAR, F. (2006). *Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. Una nueva política social para América Latina*. Washington: Planeta.
- FRANCO, Rolando (1996). *Los paradigmas de la política social en América Latina*. Cepal.
- GONZÁLEZ, J. A. y RODRÍGUEZ, L. A. (1999). "Eficiencia horizontal y eficiencia vertical del sistema de selección de beneficiarios (Sisbén)". En: en *Coyuntura social*, No. 21
- LO VUOLO, Rubén (1994). *Conflictos actuales y escenarios futuros de la política social*. Buenos Aires: CIEPP- Miño y Dávila Editores.
- MOLINA, Carlos Gerardo (2006). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo/ Planeta, Washington, DC. ISBN: 1597820342
- OCAMPO, José Antonio (2001). *Un futuro económico para Colombia*. Bogotá: Alfaomega.
- _____ (2008). "Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización". En: Revista *Nueva sociedad* No. 215. Bogotá.
- OSZLACK, Óscar (1986). *Políticas públicas y regímenes políticos en América Latina*. Inter-nacional de Ciencias Sociales
- PAES DE BARROS, R. y CAVALHO M. (2003). *La focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- SEN, Amartya (1995). "The Political Economy of Targeting" En: Van de Walle, Dominique y Nead; Kimberly (ed.).
- TANAKA, M. y TRIVELLI, C. (2001). *Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori*. Santa Fe, Argentina.

VARGAS, Juan Fernando (2000). *Políticas públicas universales o focalizadas: ventajas y desventajas. El caso del Sisbén en Colombia.*

VUSKOVIC, Pedro (1996). *Pobres y Desigualdad en América Latina. México.* Centro de Inves-

tigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México.
