

CONVERSANDO SOBRE POLÍTICAS SOCIALES

Blog de Claudia Sanhueza, economista



MARTES 27 DE AGOSTO DE 2013



Focalización: un atentado contra la igualdad

Esta columna ha sido escrita en conjunto con Fernando Atria, Profesor de la Universidad de Chile y Universidad Adolfo Ibañez.

Se dice del gasto social que está “focalizado” cuando sus beneficiarios son sólo quienes no pueden acceder por su cuenta a la prestación respectiva. La idea detrás de la focalización **del gasto social es que si el gasto social tiene por finalidad mejorar a quienes están peor situados**, es irracional beneficiar a los más ricos. Para cualquier gasto, en principio siempre será verdadero que si de lo que se trata es de mejorar a los más pobres será recomendable gastar sólo en los pobres y no en los ricos. Un gasto social focalizado, así, deja a los ricos igual y subsidia a los pobres, **por lo que la brecha entre ambos sería más estrecha.**

Este “*principio de focalización*” ha sido aceptado en nuestro país sin discusión alguna desde la década de los 80s, y se ha generalizado a todo el gasto social: que debe dirigirse sólo a “*los pobres*” (*ahora se les llama “vulnerables”*), dejando que los ricos compren en el mercado los servicios de que se trata (educación, salud, etc). El principio opuesto es el principio universal, mediante el cual el gasto público deben beneficiar a todos, ricos y pobres. **Aunque las cosas han cambiado algo desde 2011, todavía puede decirse que hay un relativo consenso entre los expertos respecto de la superioridad del principio de focalización frente al principio universalista.** Esto parece respaldado por la sabiduría popular. Después de todo, como dijo Peña (2011): “si usted deja a los ricos igual y subsidia a los pobres (*por ejemplo, da los mismos cien mil pesos anteriores a los peor situados y deja a los ricos igual*) la brecha entre ambos será más estrecha”. En la discusión académica chilena, la idea fue fortalecida por Engel, Galetovic y Raddatz (1998) quienes mostraron, bajo un análisis de impacto distributivo estático, que es más redistributivo darle \$1 al más pobre que quitarle \$1 al más rico. La conclusión era que no era mayormente relevante que el sistema tributario fuera escasamente progresivo, **mientras el gasto social estuviera bien focalizado.**

A pesar del “relativo consenso” de los expertos y la “sabiduría popular”, la tesis que sostiene que un gasto social orientado por el principio de focalización es más redistributivo que uno orientado por el principio universalista es falsa, y los argumentos que se han ofrecido para sostenerla ahora son seriamente deficitarios.

El problema con el análisis de impacto distributivo estático es que no considera el impacto dinámico de la focalización. Una consecuencia obvia del principio de focalización es que los pobres recibirán la educación o protección de la salud que el Estado pueda financiar mientras los ricos recibirán lo que cada uno pueda comprar. Esto implica la existencia de un sistema público o públicamente financiado para pobres y un sistema privadamente financiado para ricos, segregando ambos sistemas. **Una vez que los sistemas están segregados, es inevitable que los servicios para pobres serán peores que los servicios para ricos.** Esta es una consecuencia en los hechos inevitable porque tiene varias causas, de las cuales vamos a nombrar solamente algunas.

En primer lugar, el Estado normalmente tendrá menos recursos que los ricos (*en alguna medida porque, como veremos más adelante, los ricos que no usan los servicios públicos no ven razón para pagar impuestos altos*), y los servicios ofrecidos para los ricos deberán ser superiores a los que provee el Estado, para que puedan competir contra una provisión gratuita. **En el caso de la educación, esto significa que los pobres asistirán junto a otros pobres a un establecimiento de mala calidad,** mientras los ricos asistirán junto a otros ricos a establecimientos de calidad.

De modo bastante evidente, esto fomenta y facilita la transmisión de los privilegios, y por ende, **una mayor desigualdad en el largo plazo.** Es claro, entonces, que

en materia educacional el principio de focalización es una receta para la desigualdad y la transmisión del privilegio. Por el contrario, si la educación estuviera estructurada por un principio universalista, la educación que cada niño recibiría no dependería del dinero que pudiera gastar, y el sistema educacional formal tendería a potenciar la igualdad de oportunidades, dificultando la transmisión del privilegio. **Por contraposición, el principio de focalización tiende a independizar los intereses de cada uno y transforma el gasto social en el mecanismo más efectivo para asegurar que el hijo del pobre sea pobre y el hijo del rico sea rico (Ferreira, 2001; Atria, 2011).**

En segundo lugar, si los servicios se segregan (*algo que el principio de focalización hace inevitable*), los servicios para pobres serán administrados por quienes no los usan. Cuando el poder económico y político está altamente concentrado, las elites se preocuparán de que los servicios que reciben sean de buena calidad. **Pero si el servicio respectivo se provee segregadamente**, al defender sus intereses quienes tienen poder estarán beneficiándose solo a ellos mismos. Si el sistema, por responder a un principio universalista, es integrado, entonces cuando quienes tienen poder e influencia reclaman en defensa de sus intereses la solución los beneficiará a todos. Los costos privados de la educación, por ejemplo, se pueden reducir considerablemente por una variedad de acciones de gobierno, tales como la provisión de educación pública gratuita o la provisión de buenas carreteras o el transporte público para llegar a las escuelas. **Sin embargo, las sociedades desiguales en las que el poder político se entrelaza con la riqueza pueden estar menos propensos a elegir las políticas que apunten hacia tales objetivos**, y más propensos a tener impuestos más bajos y un gasto público ineficiente (Benabou, 2000). Esto no es sino una consecuencia de dos hechos que por lo demás son de sentido común: el primero es que cada individuo tiende a preocuparse más por sus problemas que por los problemas de otros, y el segundo es que cuando quienes tienen poder e influencia reclaman en defensa de sus intereses sus reclamos tienen mayores probabilidades de ser escuchados que el reclamo de quienes no tienen ni poder ni influencia.

De hecho, los niveles de igualdad son más altos en las sociedades que implementan políticas universalistas que los que focalizan el gasto social (países escandinavos). **El tema es que hay una relación entre las preferencias por el universalismo y otras medidas**, como los altos impuestos progresivos. Por lo tanto, la redistribución de las transferencias universales más que se compensa con la redistribución de los impuestos (*Ver Tabla de Rothstein, 2001*).

Los efectos redistributivos de un estado de bienestar universalista				
Grupo	Ingreso Promedio	Impuesto (40%)	Transferencias	Ingreso después de impuestos y transferencias
A (20%)	1000	400	240	840
B (20%)	800	320	240	720
C (20%)	600	240	240	600
D (20%)	400	160	240	480
E (20%)	200	80	240	360
Razón entre grupo A y E	5/1	(= 1200)	(= 1200)	2.33/1

Fuente: Rothstein (2001)

A los argumentos anteriores pueden agregarse dos consideraciones que son públicas y notorias: (1) después de perseguir obsesivamente y por décadas la finalidad e focalizar todo el gasto social, Chile tiene índices de desigualdad especialmente agudos. Y al contrario, (2) **los países cuyos índices de desigualdad son los más bajos se caracterizan por estructurar su gasto social**, al menos en una medida considerable, sobre la base del principio universalista.

Pero ¿cómo es esto? ¿No es que el principio de focalización se justificaba precisamente porque era una manera de hacer más eficaz el gasto público, de mejorar y no de perjudicar la situación de lo más pobres? ¿Y ahora resulta que el efecto que produce es precisamente el contrario?

El principio de focalización es una respuesta a la pregunta de quiénes deben ser beneficiarios de los programas sociales: sólo quienes no pueden comprar los servicios respectivos en el mercado. Aunque se presenta como si fuera una exigencia de racionalidad instrumental^[1], es mucho más que eso: es una tesis política sobre cuál es el sentido de las políticas sociales: si tender a la igualdad y la inclusión social o solamente eliminar la pobreza y segmentar. Y al limitar la acción del Estado a disminuir la pobreza legítima y mantiene la desigualdad, aunque reclama hacer precisamente lo contrario.

En este sentido, la focalización es una ideología en el viejo sentido de falsa conciencia. **En ese sentido, una ideología es una inversión de la realidad, que pretende convencer al que es oprimido de que la opresión que experimenta es en realidad libertad.** Pero se dirá: ¿no es esto demasiado burdo? El caso de la educación en Chile muestra que, por desgracia, no lo es: pretende convencer al perjudicado por la focalización (el “pobre”) que en realidad es el beneficiado, y al beneficiado por ella (el “rico”) que en realidad es perjudicado. Porque todavía hoy hay quien dice que moverse hacia un sistema universalista es regresivo!

[1] El concepto de “focalización” se puede entender también en un sentido amplio. En este sentido, no hay contradicción entre focalización y universalismo, la

focalización en este caso es una herramienta de gestión incluso en el contexto de servicios provistos con criterio universalista: si hay más delitos a ciertas horas, o en ciertos lugares, tiene sentido destinar los recursos policiales preferenciales a esas horas o lugares. El principio de focalización en sentido amplio si es una exigencia de racionalidad. Ese sentido será ignorado aquí.

Referencias

- Atria, F. 2011. “Las cosas cambian cuando les pones un TU: Sobre Universalismo, Focalización y Regresividad.” Documento de Trabajo UAI.
- Benabou, R. 2000. “Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract.” American Economic Review 90(1): 96–129.
- Engel, E; A. Galetovic y C. Raddatz (1998), “Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetics”, NBER Working Paper 6828.
- Ferreira, F.H.G. 2001. “Education for the Masses? The interaction between wealth, educational and political inequalities.” Economics of Transition 9(2): 533–552.
- Peña, C. 2011. “¡La gratuidad es injusta!”, en El Mercurio, 9 de octubre.
- Rothstein, B. 2001. “The Universal Welfare State as a Social Dilemma”. In “Collective Problems in Modern Societies: Dilemmas and Solutions.” Edited by Mark Van Vugt, Mark Snyder, Tom Tyler and Anders Biel. Routledge Eds.