

La economía política de la focalización

AMARTYA SEN*

El uso del término *targeting* (“focalización”) en referencia a la erradicación de la pobreza se basa en una analogía: un blanco (*target* en inglés) es algo a lo que se dispara.¹ Pero quizá la analogía no sea del todo apropiada. El problema no radica realmente en que la palabra *targeting* pueda tener una connotación belicosa —la cual en efecto tiene y por ello la relación parecería más hostil que benefactora—, pues siempre es posible modificar la asociación de ideas y, de hecho, el uso ya ha dado a la expresión un giro positivo. El problema grave radica en algo más, a saber: la analogía de lo “focalizado” no comunica en absoluto la idea de que el receptor sea una persona activa, opera por cuenta propia, actúa y hace cosas. La imagen transmitida es la de un receptor pasivo, más que la de un agente activo.

Ver los “objetos focalizados” como *pacientes* y no como *agentes* puede menoscabar el propósito de erradicar la pobreza

1. En la bibliografía en español sobre las políticas de lucha contra la pobreza se ha traducido *targeting* por “focalización”, término que se adopta en el presente artículo. Por tanto, la siguiente reflexión en la que el autor se refiere a las implicaciones belicosas del uso de la palabra *targeting* no resulta apropiada para el término en español, aunque sí lo será en cuanto a la concepción pasiva del beneficiario. En adelante, cuando así se requiera, se traducirá el término “blanco” (*target*) por “objeto focalizado” a fin de que corresponda con la idea de “focalización”. [N. de la T.]

* Master del Trinity College, Universidad de Cambridge. Premio Nobel de Economía en 1998. Se reproducen extractos de “The Political Economy of Targeting”, en Dominique van de Walle y Kimberly Read, *Public Spending and the Poor*, Banco Mundial, Washington, 1995, pp. 11-24. El autor agradece a Dominique van de Walle y a Kim Nead por sus útiles comentarios y sugerencias. [Traducción del inglés de Lorena Murillo Saldaña.]



de muy diversas maneras. Las personas a quienes se dirigen dichas políticas pueden ser, en efecto, agentes muy activos y no lánguidos receptores en espera de una limosna. No considerar que son individuos que piensan, eligen, actúan y responden es no tomar en cuenta algo realmente crucial para el propósito en su conjunto. No se trata tan sólo de un problema terminológico. El enfoque de la denominada “focalización” tiene con frecuencia este rasgo sustancial de considerar de manera pasiva a los beneficiarios, lo que puede dar lugar a distorsiones importantes en la asignación de recursos. En cambio, mucho podría ganarse si para la lucha contra la pobreza se adopta una visión más centrada en la actividad.

El punto teórico a favor de la focalización en la política de lucha contra la pobreza es muy claro: mientras más certero sea un subsidio en llegar a los pobres, menores serán el desperdicio y el costo para alcanzar el objetivo deseado. Se trata del costo-efectividad de garantizar la provisión de un determinado beneficio. O, visto desde otra perspectiva, se trata de maximizar los beneficios de la erradicación de la pobreza a partir de cierto volumen de costos. Si el propósito de una política contra la pobreza es reducir ésta de la manera más eficaz, entonces, desde esta perspectiva, es razonable procurar que los subsidios lleguen a los pobres *y solamente* a ellos.

Ahora bien, si los así llamados “objetos focalizados” fueran todos ellos identificables y no reaccionaran, ahí terminarían las cosas: todos aceptaríamos una buena estrategia cuyos méritos reconoceríamos. Ciertos clamores estruendosos a favor de dicha estrategia le dan a uno la terrible sensación de que ésta es, en efecto, la forma en que algunos promotores del “focalizar y dejarse de tonterías” ven el problema de la erradicación de la pobreza. Pero la naturaleza del verdadero problema del combate contra la pobreza difiere de esta forma de verlo precisamente en que la gente involucrada actúa, reacciona, se irrita y corre en respuesta a las políticas orientadas a eliminar la pobreza.

¿Cómo sucede esto? Se puede empezar por distinguir entre los diferentes tipos de acciones y reacciones que se deben tomar en cuenta en toda política de combate contra la pobreza.

RESPUESTA Y COSTOS SOCIALES

Que la focalización tenga muchos costos directos e indirectos es algo que en la bibliografía se ha examinado ampliamente.² Sin embargo, sería útil identificar las formas

2. El trabajo de Atkinson incluido en el mismo volumen (capítulo 3) que la versión en inglés del presente ensayo presenta una descripción de algunos de los principales problemas con base en las experiencias de los paí-

—y distinguir unas de otras— en que dichos costos surgen y analizar cómo cada una de estas razones se relaciona con actos y respuestas particulares de las personas involucradas en los programas de lucha contra la pobreza.

Alteraciones de la información

Cuando un subsidio está destinado a los pobres identificados como tales con base en cierto criterio, quienes no cumplen con éste pueden aparentar que lo hacen proporcionando información falsa. Ésta es una práctica consagrada por la tradición y por el uso.

Pero alguien podría preguntar: ¿Cómo puede ser que *aun con* alteraciones en la información sea peor focalizar que no focalizar? Aunque, sin duda, habrá quien haga trampa y no sea descubierto, habrá otros que no lo harán y siempre será mejor esto como resultado *general*—aceptar el aspecto desagradable del asunto— que no aplicar focalización alguna y dar el subsidio a todo el mundo.

Sin embargo, el asunto es más complejo. Algunos podrían objetar, no sin razón, que el sistema premia al tramposo y castiga al honesto. No obstante, también es importante considerar que todo sistema policiaco destinado a descubrir trampas siempre cometerá errores: excluirá a personas que hayan obrado de buena fe y desalentará a otras que sí calificarían para solicitar los beneficios a los que tienen derecho. Dada la asimetría de la información, no es posible desterrar las trampas sin poner en considerable riesgo la situación de algunos beneficiarios honestos. Por tratar de evitar el error tipo II de incluir entre los pobres a los no pobres, inevitablemente se cometerían algunos errores tipo I de no incluir algunos pobres verdaderos entre la lista de pobres.³

Distorsiones en los incentivos

Aunque la alteración de la información falsifica las cosas, no modifica por sí misma la verdadera situación económica de fondo. Sin embargo, los subsidios focalizados también pueden alterar el comportamiento económico de la gente. Tal es el caso,

ses occidentales con la focalización de las prestaciones familiares. Asimismo, Ahmad et al. examinan varios aspectos de dichos problemas, en relación principalmente con los países en vías de desarrollo (Ehtisham Ahman, Jean Dréze, John Hills y Amartya Sen, *Social Security in Developing Countries*, Clarendon Press, Oxford, 1991).

3. Cornia y Stewart examinan algunos problemas de fondo —en su artículo incluido en este mismo número de *Comercio Exterior*— y destacan la necesidad de evitar lo que llaman los “errores F” (F por la falla en cubrir todos los casos genuinos), en un intento por evitar los “errores E” (E por un exceso de cobertura).

por ejemplo, cuando la posibilidad de perder el subsidio si se percibe un ingreso demasiado elevado inhibe la actividad económica. Aunque pueda cuestionarse cuán importantes son las distorsiones en los incentivos en un caso determinado, siempre cabrá esperar cierta distorsión importante si el requisito para recibir el subsidio se basa en una variable (como el ingreso) que puede ajustarse modificando el comportamiento económico.

Los costos *sociales* de los cambios en el comportamiento incluyen, entre otros, la pérdida neta del fruto de las actividades económicas intencionalmente no realizadas y el valor de los cambios que se producen en la oferta de mano de obra.⁴

Desutilidad y estigma

Todo sistema de subsidios en que la gente deba ser identificada como pobre y al que se considere una beneficencia especial para quienes no pueden valerse por sí mismos tendería a producir ciertos efectos tanto en la autoestima de la persona como en el respeto con el que otros la tratan. Estos rasgos también tienen, por supuesto, efectos en los incentivos, pero además de esas consecuencias indirectas, existen costos y pérdidas directas derivadas de sentirse —y ser— estigmatizado. Dado que este tipo de asuntos suele considerarse de interés secundario (asuntos, se dice, de detalle fino), me tomaré la libertad de citar a John Rawls, para quien la autoestima es “quizá el bien primario más importante” en el que debe centrarse toda teoría de la justicia como equidad.⁵

Pérdidas administrativas y por intrusión

Todo sistema de focalización —salvo el que se hace por auto-selección— implica beneficios discriminatorios que ciertas personas otorgan (por lo general, funcionarios del gobierno) al juzgar las solicitudes de los posibles beneficiarios. Este procedimiento a veces implica costos administrativos cuantiosos, tanto en la forma de gasto de recursos como de demoras

La razón principal en contra de tomar el ingreso como la variable de focalización es que éste constituye tan solo un medio —y sólo uno entre varios— para llevar la vida que por ciertos motivos deseamos vivir

burocráticas, y no menos importante, la necesidad de contar con información muy detallada puede dar lugar a que las personas pierdan privacidad y autonomía.

Mientras más precisa se quiera la focalización, mayor será la intromisión que entrañan las investigaciones. Así, los beneficios que se otorgan con base en la prueba de medios hacen necesario que se describan con detalle las circunstancias personales. Cuando la focalización se dirige a un grupo grande (como una región relativamente pobre del país), las indagaciones no tienen que ser tan invasivas, pero ello se debe tan solo a que la focalización es menos fina. En general, no hay manera de focalizar carencias específicas sin la invasión informativa correspondiente. Pero el problema no radica tan solo en la privacidad que se pierde a causa de los datos que deben revelarse, sino también en los costos sociales que implican los programas de indagación y control. Algunas averiguaciones llegan a ser muy desagradables, pues se trata a los solicitantes como si fueran criminales en potencia.

Por otra parte, también hay costos sociales por la asimetría del poder. Pequeños potentados pueden tener enorme autoridad sobre los suplicantes solicitantes. Hay muchos ejemplos del autoritarismo oficial con que a menudo se conducen las indagaciones. De igual forma, la posibilidad de corrupción está presente siempre que hay funcionarios con un alto grado de control sobre el proceso de dispensa de favores como beneficios focalizados.

Sustentabilidad política y calidad

Los beneficiarios de los programas cabalmente focalizados de combate contra la pobreza a menudo son muy débiles en términos políticos y suelen carecer de influencia para que los programas se mantengan y se conserve la calidad de los servicios brindados. Beneficios orientados sólo a los pobres con frecuencia terminan siendo beneficios pobres. En los países más ricos,

4. Algunos puntos subyacentes en el análisis de los cambios en la oferta de mano de obra los examinan Kanbur, Keen y Tuomala en el capítulo 5 del mismo volumen en que se incluyó la versión en inglés de este ensayo.

5. John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, 1971, pp. 440-446. El autor examina cómo los arreglos institucionales y las políticas públicas pueden influir en “las bases sociales de la autoestima”.

como Estados Unidos, esta consideración ha servido de fundamento a quienes pugnan por que se apliquen programas “universales”, en lugar de los excesivamente focalizados, que sólo atienden a los pobres.⁶ Algo de este argumento se aplica, con certeza, también a los países más pobres.

Todas estas reflexiones se relacionan de diversas maneras con las acciones, los pensamientos, las elecciones y los sentimientos de los sujetos de la focalización. No resulta muy difícil reconocer la legitimidad de dichas preocupaciones, pero lo importante es que se les incorpore de manera explícita y comprobada en las decisiones de política. Ver a las personas afectadas por la focalización como agentes, y no como pacientes, tiene repercusiones muy importantes.

La necesidad de seleccionar

La pregunta que surge de inmediato es si el hecho de cuestionar las virtudes de la focalización implica que ésta deba abandonarse por completo. Sería sorprendente que así fuera. Toda política económica —tanto las tendientes a erradicar la pobreza como otras— se propone conseguir algunos resultados y esta sola intención implica necesariamente *cierto grado* de focalización. Si el objetivo es elevar el número de mujeres alfabetizadas o vacunar a los niños, es obvio que las políticas deberán centrarse en las mujeres analfabetas o en los niños no vacunados. Como monsieur Jourdain, en *El burgués gentilhomme* de Molière, quien hablaba en prosa “sin saber que lo hacía”, podría decirse que, si al hecho de seleccionar a los beneficiarios se le puede llamar “focalizar”, entonces todos estamos continuamente focalizando.

Para que las políticas de lucha contra la pobreza sean coherentes es preciso hacer ciertas selecciones obvias (regiones, clases, grupos de ocupación, etcétera). Ésa es la “prosa” que hablamos y no podría ser de otra manera. En la mayoría de los contextos, estas distinciones elementales son bien entendidas y pueden emplearse de manera productiva en la elaboración de las políticas. Para que una política sea convincente debe identificar a los beneficiarios y realizar alguna discriminación. Los asuntos importantes radican en algo más, a saber, en determinar hasta dónde llevar la discriminación y dónde es preciso detenerse.

6. Véanse, en particular, William J. Wilson, *The Truly Disadvantaged*, University of Chicago Press, Chicago, 1987; Christopher Jenks y Paul E. Petrson (eds.), *The Urban Underclass*, Brookings Institution, Washington, 1991, y Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Politics of Social Provision in the United States, 1870-1920*, Harvard University Press, Cambridge, 1991. La primera vez que comprobé la solidez de este argumento fue en 1971, durante una conversación con Terence (W.M.) Gorman, en la Escuela de Economía de Londres, aunque no creo que haya escrito algo a este respecto.

La pobreza como carencia de capacidades

Para responder a esas preguntas cabría examinar una cuestión elemental sobre la naturaleza de la pobreza: ¿Qué forma tiene la bestia a la que estamos queriendo combatir con distintas cargas de focalización? La bibliografía sobre las políticas de erradicación de la pobreza se ha centrado básicamente en la privación de ingresos. De hecho, me atrevería a afirmar que ha estado obsesionada con este aspecto, sin duda importante pero parcial, de la privación.

Aquí también sería conveniente adoptar una visión de los seres humanos más enfocada en la actividad. En otro lugar expuse la necesidad de ver la pobreza como la privación de algunas capacidades básicas para funcionar: una persona que carece de la oportunidad para conseguir ciertos niveles mínimos aceptables en dichas realizaciones o funcionamientos.⁷ Las realizaciones relevantes para este análisis pueden comprender desde las físicas elementales, como estar bien alimentado, adecuadamente vestido y contar con un lugar donde vivir, evitar la morbilidad prevenible, etcétera, hasta logros sociales más complejos, como participar en la vida de la comunidad, ser capaz de presentarse en público sin sentir vergüenza, etcétera. La oportunidad de convertir los ingresos personales en capacidades para funcionar depende de muchas circunstancias personales (edad, género, propensión a enfermarse, discapacidades, etcétera) y del medio social (las características epidemiológicas, el entorno físico y social, los servicios públicos de salud y educación, etcétera).

Si se insiste en ver la pobreza en el espacio del ingreso (y no directamente en términos de fallas de capacidades), el concepto relevante de la pobreza debe ser la *inadecuación* (para generar capacidades mínimas aceptables), y no la *escasez* (independiente de las características personales y sociales).⁸ Desde un punto de vista más general, un concepto de pobreza que ignora las importantes diferencias en las características individuales y sociales no puede hacer justicia a lo que realmente nos preocupa respecto a la pobreza y la privación, a saber, la inadecuación de las capacidades.

Quizá se piense que ir más allá de la visión de la pobreza en términos de bajos ingresos hará necesariamente que la toma de decisiones prácticas resulte mucho más compleja de lo que ya es. Aunque el motivo principal para buscar un concepto más adecuado de la pobreza no es la simplicidad sino la con-

7. Amartya Sen, *Resources, Values, and Development*, Harvard University Press, Cambridge, 1984; *Commodities and Capabilities*, North Holland, Amsterdam, 1985, e *Inequality Reexamined*, Harvard University Press, Cambridge, 1992.

8. Las amplias implicaciones de esta distinción se analizan en Amartya Sen, *Inequality Reexamined*, op. cit



sistencia, tampoco creo que esto torne los problemas prácticos *más* complejos. Las fallas en ciertas realizaciones básicas (por ejemplo, padecer una enfermedad o ser analfabeta) pueden ser más directamente observables que el nivel real de ingresos de una persona, por lo que el problema de distorsiones en la información puede ser menos grave.

Los argumentos a favor de la focalización basada en los ingresos por lo general se ha fundamentado —casi siempre de manera implícita— en dos pretendidas ventajas: 1) la posibilidad de medirlos y 2) la relevancia. Sin embargo, ninguno de estos dos fundamentos es muy seguro. Los cálculos de los ingresos requieren datos apropiados sobre precios y cantidades, y a veces éstos son difíciles de obtener y fáciles de ocultar. Ciertamente no parece en absoluto claro que sea más sencillo formarse una idea sólida de los ingresos de una persona que observar la morbilidad, la discapacidad, la desnutrición o el analfabetismo. Y en lo que se refiere a la relevancia, dado que el ingreso es, en el mejor de los casos, uno de los medios para otros fines, se pierde el carácter directo al concentrarse en los ingresos, en lugar de prestar atención a las realizaciones valiosas que se obtienen por medio de esos ingresos (junto con otros medios).

Por supuesto, no todos los logros en las realizaciones se observan con facilidad, pero algunos de los más básicos y elementales son más susceptibles a la observación directa y a menudo proveen bases de información suficientes y útiles para elaborar las políticas de lucha contra la privación. Las bases de información para comprobar la necesidad de realizar campañas de alfabetización, instrumentar programas de servicios hospi-

talarios y repartir suplementos nutricionales no tienen que ser particularmente oscuras.⁹ El quedarse sin más en el espacio del ingreso sería, en esos casos, muy contraproducente, tanto en términos de la relevancia como de lo observable del espacio.

Con esto no quiero negar que en ocasiones resulte que las realizaciones en cuestión son realmente complejas y no tan fácilmente mensurables, y que en tales casos haya entonces muy buenas razones pragmáticas para utilizar los ingresos como criterio contingente de discriminación.¹⁰ Los errores de medición en la evaluación de las realizaciones pueden ser tan grandes en algunos casos que resulte más sensato basarse en los datos sobre ingresos (a pesar del carácter indirecto de su relevancia y de sus propios problemas de medición). En la práctica, hay mucho que decir sobre el uso de la información sobre las realizaciones y de los datos sobre los ingresos, una vez analizada con sumo detalle la pertinencia de cada uno de ellos. El conjunto de razones a favor de que se combinen ambos tipos de información es muy sólido.

Sin embargo, para evaluar las carencias, independientemente del indicador que se elija en un caso específico, el enfoque general de la erradicación de la pobreza debe tomar en consideración la naturaleza puramente instrumental que tienen los ingresos, frente a la importancia más intrínseca de las

9. La desnutrición presenta, por supuesto, muchos aspectos muy complejos (véanse los trabajos incluidos en S.R. Osmani, *Nutrition and Poverty*, Clarendon Press, Oxford, 1992). Algunos de ellos son más fácilmente observables que otros.

10. Amartya Sen, *Inequality Reexamined*, op. cit.

realizaciones.¹¹ Es importante ver a los seres humanos no como meros receptores de ingresos, sino como personas que intentan tener una vida satisfactoria, y considerar la pobreza no sólo en términos de bajos ingresos, sino como la carencia de oportunidades reales para vivir una vida mínimamente adecuada. Aun en los casos en que el ingreso sea un indicador suficientemente bueno de la privación de capacidades, dicha conexión con la perspectiva de las capacidades debe destacarse con total claridad.

Información y compatibilidad de incentivos

Ahora pasaré al examen más específico de los aspectos de la focalización relacionados con la información y los incentivos. El aspecto informativo de la focalización se refiere al carácter, identificable o no, de las características asociadas con la privación. Si el propósito de la política es eliminar los niveles bajos de ingresos, entonces el monto de ingresos de la persona será la variable de focalización apropiada. Pero, si el objetivo es erradicar la morbilidad evitable, la desnutrición severa o el analfabetismo, entonces esas situaciones tendrán que ser las variables de focalización relevantes.¹²

La razón principal en contra de tomar el ingreso como la variable de focalización es que éste constituye tan solo un *medio*—y sólo *uno* entre varios— para llevar la vida que por ciertos motivos deseamos vivir. Si, por ejemplo, hablamos de la pobreza en, digamos, Harlem, Nueva York, el cálculo del nivel bajo de ingresos es, en mi opinión, un indicador menos revelador de la pobreza que el hecho de que la expectativa de que un hombre nacido en Harlem viva más allá de los cuarenta años es menor que la de un hombre de Bangladesh (y, por supuesto, mucho menor que la de un residente de China, Sri Lanka o el estado indio de Kerala).¹³ De hecho, las probabilidades de sobrevivir hasta ciertas edades son de manera sistemática más bajas entre la población afroamericana en su conjunto (no sólo en Harlem) que entre los habitantes de

China, Sri Lanka o Kerala (si bien estos últimos son inmensamente pobres en términos de ingreso real por persona).¹⁴

Ahora bien, ¿qué decir de los *incentivos*? En general, resulta vano buscar indicadores que sean a la vez, 1) relevantes para identificar carencias y 2) inmunes a los efectos en los incentivos. Esto, me temo, se aplica también a las realizaciones humanas básicas. Sin embargo, la situación no está del todo perdida, debido, por lo menos, a cuatro motivos.

En primer lugar, la gente no suele rechazar la educación, promover la enfermedad o procurar la desnutrición por motivos puramente tácticos. Las prioridades de la razón y la elección por lo general no permiten propiciar de modo deliberado estas privaciones elementales. Existen, claro está, situaciones excepcionales. Entre los casos más alarmantes que relatan quienes han participado en las campañas de alivio de las hambrunas están los de algunos padres que mantienen a uno de sus hijos en total inanición a fin de que la familia califique para obtener el apoyo alimentario (por ejemplo, despenas), de tal suerte que convierten a ese niño en un “boletito de comida”.¹⁵ Pero, en general, estos efectos en los incentivos que llevan a que la gente se mantenga desnutrida, o sin atención médica o analfabeta son relativamente raros, por razones que no deben sorprender.

En segundo lugar, los factores causales que dan lugar a ciertas carencias funcionales son mucho más profundos que la carencia de ingresos y muy difíciles de ajustar. Por ejemplo, las discapacidades físicas, la vejez y las características de género son fuentes particularmente graves de que se padezcan desventajas en las capacidades, pues están más allá del control de las personas y, por lo mismo, no son susceptibles a los efectos en los incentivos de la misma forma en que lo son los rasgos ajustables. Esto reduce las distorsiones en los incentivos de los subsidios focalizados que se basan en las características no ajustables.

En tercer lugar, hay una vinculación particular entre el uso de la autoselección como método de focalización y el procedimiento de valoración que haya de utilizarse. Si la selección puede dejarse en manos de los propios beneficiarios potenciales (por ejemplo, ofreciendo empleo con un salario básico para todo aquel interesado), las elecciones efectuadas dependerán de todos los valores que influyen en ellas. El resultado no estará basado sólo en el criterio de maximizar el ingreso, pues

11. En *ibid.*, caps. 6 y 7, examino la relación que para la evaluación de las carencias tienen el ingreso y la capacidad para funcionar.

12. La *capacidad* para alcanzar niveles elementales en las realizaciones básicas no se puede medir de manera directa, pero la consecución efectiva real de la misma o la falta de ella dice mucho sobre si la persona en cuestión tuvo o no esas oportunidades elementales. De hecho, la consecución efectiva es una de las formas posibles de evaluar la capacidad misma. Esta relación se analiza desde diferentes perspectivas en *ibid.*

13. Colin McCord y Harold Freeman, “Excess Mortality in Harlem”, *New England Journal of Medicine*, vol. 322, núm. 2, pp. 173-177. A la mujer de Harlem le va mejor que a su contraparte de Bangladesh, pero sólo debido a la extraordinariamente elevada tasa de mortalidad de niñas menores de cinco años en Bangladesh; sin embargo, las diferencias en la expectativa de vida se reducen de manera notable en la edad adulta. Véase Amartya Sen, “The Economics of Life and Death”, *Scientific American*, núm. 268, mayo de 1993.

14. Amartya Sen, “The Economics of Life...”, *op. cit.*

15. Un análisis de este punto se presenta en Jean Drèze y Amartya Sen, *Hunger and Public Action*, Clarendon Press, Oxford, 1989, cap. 7, en particular pp. 109-113. Las observaciones empíricas provienen de Tony Nash, *Report on Activities of the Child Feeding Center in Korea*, Save the Children Fund, Londres, 1986, y de James W. Borton y Jeremy Shoham, *Experiences of Non-governmental Organizations in Targeting of Emergency Food Aid*, London School of Hygiene and Tropical Medicine, Londres, 1989.

el posible beneficiario calculará el nivel salarial que ofrece ese empleo, estimará el monto de otros ingresos que dejaría de percibir, considerará los grados de esfuerzo requeridos por las diversas opciones, considerará los beneficios no salariales derivados del empleo como el aumento de la autoestima y la independencia, etcétera. De esta manera, por medio de las decisiones tomadas, el beneficiario potencial autoelegido estaría reflejando un espectro de valores más amplio que la simple maximización del ingreso.¹⁶

Esta clase de autofocalización se ha utilizado con mucho éxito en los programas de alivio en las hambrunas y podría desempeñar un papel más amplio para incrementar las oportunidades económicas de la población depauperada pero físicamente apta.¹⁷ El argumento en favor de este enfoque toma en cuenta que la elección de actividades de los receptores potenciales se rige por consideraciones que trascienden la mera maximización de los ingresos. En el examen crítico minucioso del uso de este enfoque debe prestarse atención a los costos en que incurren los participantes en términos de trabajo adicional, además de aquellos que representan los ingresos perdidos y los gastos derivados de operar estos modelos de empleo. Podría resultar, en muchos casos, que juzgando la focalización únicamente desde el punto de vista de la transferencia de pagos, estos modelos no sean muy superiores a las transferencias no focalizadas que se brindan a todo el mundo en determinada región: la evaluación global dependería, entonces, en gran medida, del valor de los activos creados por los programas de obras públicas. Pero el punto importante que debemos resaltar aquí es que el uso de la autofocalización por el empleo contiene una lógica maleable que identifica una opción significativa y compatible con los incentivos, la cual puede evaluarse de manera sistemática y utilizarse de forma diferenciada.

En cuarto lugar, reorientar la atención de los bajos ingresos personales a las desventajas de capacidades también apoya los argumentos para realizar un mayor esfuerzo en la provisión pública directa de prestaciones como servicios médicos

Abordar la pobreza no sólo como ingresos bajos sino como una desventaja de capacidades hace que el ejercicio de su erradicación sea más consistente y menos susceptible a las distorsiones de la focalización

y programas educativos.¹⁸ Estos servicios por lo general no se pueden transferir ni vender, y no son de mucha utilidad para una persona a menos que realmente los necesite. Hay, por tanto, cierta coincidencia interna en este tipo de provisión de servicios, que la hace más compatible con los incentivos que la transferencia de una capacidad de compra general en la forma de ingresos.¹⁹

El efecto redistributivo de la provisión pública directa a menudo se juzga examinando sus repercusiones en la distribución del ingreso (o gasto) real per cápita. Es apropiado hacer esto, pues el ingreso es un medio general para disponer de servicios básicos y bienes. Pero no debe ser el único foco de la atención distributiva, pues también deben atenderse las disparidades en las realizaciones y las capacidades efectivas. Las desigualdades en salud y educación tienen una importancia directa para la política, que no depende del papel que desempeñan como generadoras de las desigualdades de ingresos como tales. Esta observación es pertinente, de manera general, para la elaboración de estrategias amplias de focalización para grupos diversos, tales como regiones, clases o géneros.

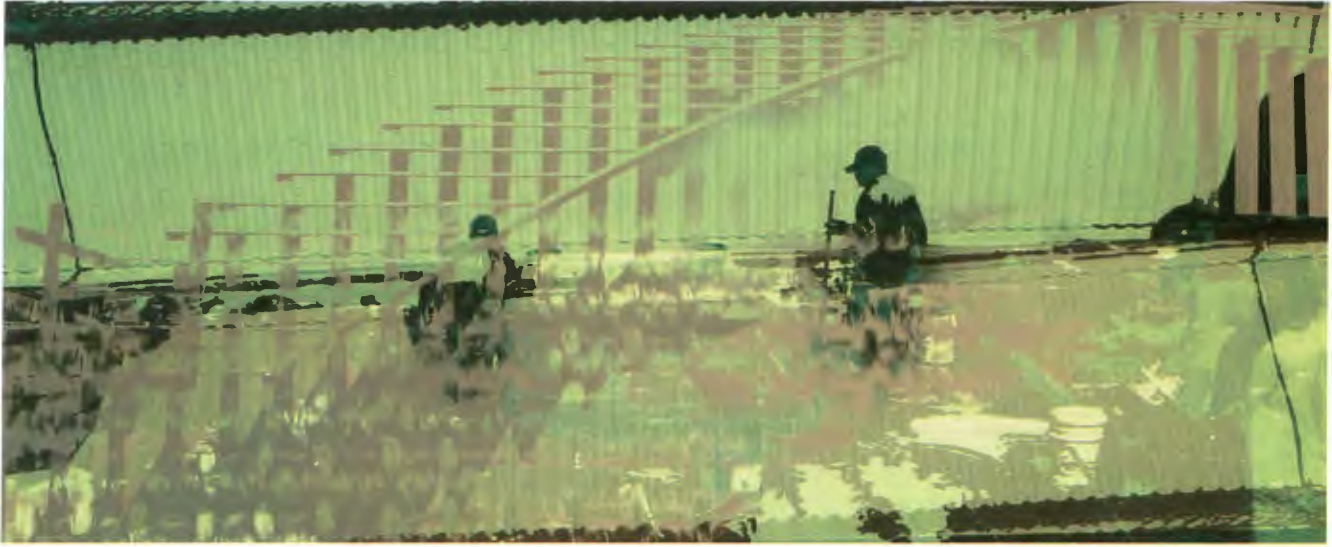
En resumen, el uso del enfoque basado en las capacidades para tratar los problemas relacionados con la focalización tiene varias ventajas respecto a la compatibilidad de incentivos, a saber: 1) una menor posibilidad de que las realizacio-

16. Jean Drèze y Amartya Sen, *op. cit.*, y Timothy Besley y Stephen Coate, "Workfare Versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty Alleviation Programs", *American Economic Review*, núm. 82, 1992, pp. 249-261. Asimismo, los capítulos incluidos en el volumen en que se publicó la versión en inglés del presente ensayo contienen análisis muy reveladores de los costos y las oportunidades de dichos programas; véase, por ejemplo, Ravallion y Datt, en el cap. 15.

17. No ayudará a los que están demasiado viejos, demasiado discapacitados o demasiado enfermos para trabajar, pero estas personas se pueden identificar fácilmente en función de esas desventajas de capacidades y se les puede apoyar mediante otros modelos complementarios. La posibilidad y las experiencias reales con dichos programas complementarios se examinan en Jean Drèze y Amartya Sen, *op. cit.*

18. Sudhir Anand y Martin Ravallion, "Human Development in Poor Countries: On the Role of Private Incomes and Public Services", *Journal of Economic Perspectives*, núm. 7, 1993, pp. 133-150, y Keith Griffin y John Knight, *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*, MacMillan, Londres, 1990.

19. Amartya Sen, *On Economic...*, 1973, pp. 78 y 79.



nes observadas (como la enfermedad o el analfabetismo) se manipulen; 2) la persistencia de las características predisponentes (como la discapacidad o la propensión genética a enfermarse); 3) la utilidad de las autofocalizaciones (como en las ofertas de empleo), y 4) la no transferibilidad de los beneficios vinculados con determinadas realizaciones personales (como los servicios médicos individuales).

OBSERVACIONES FINALES

Primero, el conjunto de argumentos elementales a favor de la focalización debe matizarse al tomar en cuenta los costos que genera, como la manipulación de la información, las distorsiones en los incentivos, la desutilidad y el estigma, las pérdidas administrativas y la invasión de la vida privada, y los problemas de sustentabilidad política. Estas consideraciones, que pueden reforzarse unas a otras, restringen el alcance de una focalización sensata, por tentadora que ésta sea.

Segundo, la consistencia y la coherencia de una política económica, incluida la de combate contra la pobreza, entraña necesariamente ciertos tipos de selección. El punto es determinar hasta dónde pueden llevarse esos requisitos de discriminación y a qué costo. Aquí no hay fórmulas generales y todo dependerá de las circunstancias particulares. Estoy seguro de que no faltará un experto en economía moderna que considere útil decir que la focalización debe llevarse exacta-

mente hasta el punto en el que su beneficio marginal sea igual al costo marginal. Cualquiera que sea iluminado con tan maravillosa fórmula merece a plenitud esa iluminación.

Tercero, abordar la pobreza no sólo como ingresos bajos sino como una desventaja de capacidades hace que el ejercicio de su erradicación sea más consistente y, en una importante medida, menos susceptible a las distorsiones de la focalización. No debo sobreestimar esta relación, pues existen muchos otros factores que deben considerarse para hacer un juicio general de las políticas, pero los aspectos particulares que examinamos antes son parte esencial de las características relevantes de las políticas focalizadas.

Por último, uno de los temas generales de este texto ha sido la necesidad de que se vea a las personas a las que se destinan las políticas focalizadas no sólo como pacientes para los cuales deben hacerse las cosas, sino también como agentes cuyas acciones y preferencias son esenciales para la operación —y la distorsión— de los programas focalizados. Esta visión centrada en los agentes se aplica no sólo a los problemas puramente económicos de la focalización, sino también a los de índole social y política; los aspectos más desafiantes de la focalización incluyen argumentos económicos a favor y en contra de cierto tipo de propuestas, así como también los problemas específicos del uso social potencial y la viabilidad política. La importancia de la visión centrada en los agentes es uno de los aspectos elementales de la economía política de la focalización. **e**