

Luciano Andrenacci

Licenciado en Ciencia Política (UNR)
Doctor en Estudios Sociales Latinoamericanos
(Universidad de la Sorbonne-Nouvelle-París III, Francia)
Docente UNGSM

Notas acerca de la política asistencial en América Latina¹

Seminario de Actualización “La política asistencial en Argentina: desafíos actuales”, organizado por el Núcleo de Estudios sobre Asistencia Social de la Escuela de Trabajo Social de la UNR, los días 10 y 11 de noviembre de 2008

.....

Presento aquí una reflexión acerca de los temas que animan el debate contemporáneo acerca de la política asistencial en América Latina. En primer lugar, discutiremos algunos aspectos teóricos que nos ayuden a determinar las fronteras provisorias para aquello que llamamos política asistencial.

Hemos insistido² en que la política social no es un sector ni una sumatoria de intervenciones particulares, sino que es un enfoque, un punto de vista desde el cual se detecta un conjunto de funciones que cumple el Estado capitalista. Esta perspectiva es todavía más importante cuando uno observa la política asistencial. Si yo tuviera que analizar la política asistencial de Santa Fe o de cualquier otra provincia argentina, debería, de acuerdo a la definición propuesta aquí, cortar por dentro de los “sectores” clásicos de la educación, la salud y el desarrollo social, eufemismo que en Argentina designa a los programas de pobreza. Entonces, por ejemplo, las escuelas públicas son parte de las políticas educativas, pero un sistema de becas para niños provenientes de hogares de bajos ingresos es una política asistencial. Se trata de un problema al mismo tiempo epistemológico y normativo. Epistemológico, porque se trata de encontrar la mirada más inteligente sobre un fenómeno; normativo, porque de esa mirada se deducen estrategias críticas de las existentes.

.....

¹ Desgrabación corregida y completada. No he querido modificar el orden de la exposición, de modo que el escrito sigue reflejando la dinámica de la conferencia. Vaya mi agradecimiento a los integrantes del Núcleo de Estudios.

² Ver SOLDANO, Daniela y ANDRENACCI, Luciano “Aproximación a las teorías de la política social desde el caso argentino”, en: ANDRENACCI, Luciano (compilador): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, UNGS-Editorial Prometeo, 2006.

Sobrevuela la idea clásica de la política asistencial como el conjunto de intervenciones dirigidas a determinados sectores de la población caracterizados por sus necesidades materiales. Pero esta determinación es problemática porque “los pobres”, dicho de un modo provocador, no existen. Más que un grupo social, son una categoría de la política pública. Las necesidades materiales existen, e incidentalmente los déficits materiales generan identidad y solidaridad, pero los pobres no son un actor, en el sentido clásico de la sociología: no se identifican como grupo social, ni actúan de manera consciente y concertada, salvo de manera muy coyuntural y contingente. Quién es pobre y quién no es pobre es materia de posición, condición y opinión dinámicas.

El Estado cree identificar a los pobres, cuando en realidad los está “creando” a partir de su diagnóstico y de las características de su intervención. Con el agravante de que los instrumentos que el Estado tiene para crear la categoría son, como se sabe, bastante limitados. Técnicamente hablando son dos: las características del hogar y el ingreso monetario. A estos dos el Estado -generalmente local- le ha agregado una identificación geográfica, el “barrio pobre”, la “villa”, que sirve a los fines operativos de la política pública, tanto electorales como asistenciales y, recientemente, securitarios.

Originalmente surgido de las necesidades técnicas de la focalización geográfica de los programas nacionales y construido a partir de los datos del INDEC, el ámbito geográfico de intervención de la política asistencial fue progresivamente abandonando los datos estadísticos objetivos para convertirse en “territorio”, como se lo suele llamar. El “territorio”, inundado de metáforas militares, se construye políticamente como objetivo de intervención con fines de acumulación electoral y medios asistenciales. En el territorio no viven los pobres estadísticos, sino una parte de ellos: los pobres políticos, podríamos decir, los que son objetivo de las políticas públicas.

La estadística tampoco garantiza precisión alguna, aunque por costumbre y por ausencia de alternativas se la asuma como “objetiva”. Por ejemplo, el ingreso se mide, en general, solamente como ingreso monetario. Esto introduce fuertes sesgos geográficos, de género y de edad a la pobreza. En muchas áreas rurales de América Latina el ingreso monetario no existe -o es muy bajo- y gran parte de las condiciones materiales de vida se define por estrategias de intercambio no monetarias. Durante las grandes crisis en las ciudades, también es así. Las mujeres y los niños, por ejemplo, no están asalariados o son remunerados con formas no monetarias, cuando son remunerados de alguna manera.

Otros instrumentos de medición de la pobreza como el de las necesidades básicas insatisfechas, que asimila la pobreza esencialmente a las características físicas del hogar, tienen también enormes sesgos. Uno de los sesgos esenciales es que se subvalora notoriamente la pobreza de ingresos, la pobreza que se produce por la caída en situaciones de desempleo de larga duración, entre sectores que no pierden o cambian inmediatamente su casa, o al menos esto no les ocurre inmediatamente. Otro sesgo importante es que pasa por encima de cuestiones como las estrategias de consumo de los hogares rurales, en muchos de los cuales el mejoramiento de la infraestructura física de la vivienda puede no ser esencial.

Las mediciones estadísticas del ingreso o de las características físicas de la vivienda sirven sin duda para entender las tendencias de mediano y largo plazo, o los grandes clivajes de la distribución general del ingreso de los hogares, pero como instrumento de identificación operativa de la pobreza son extremadamente limitadas. Esta limitación fue comprendida y tomada como punto de partida del enfoque de desarrollo humano. El Índice de Desarrollo Humano fue, con sus limitaciones y superficialidades, un modo de asumir la imposibilidad de comparar en términos cuantitativos las pobrezas y, alternativamente, comparar condiciones globales de vida³. El problema, naturalmente, no es la estadística, sino las necesidades político-institucionales del Estado de hacer focalización de la política asistencial.

La pobreza, en este sentido, menos que un fenómeno objetivo, es -tomando laxamente los conceptos de Pierre Bourdieu- una representación, un conjunto de ideas coherentes sobre las cuales se asientan prácticas sociales más o menos estables. El problema es que sobre esta representación se asienta mucho más que el prejuicio cotidiano: se fundan las enormes contradicciones y paradojas de la focalización de la política asistencial. Cuando tengo que decir cuál es el universo, la “población-objetivo”, a la cual llegar con política asistencial, estas paradojas aparecen en toda su dimensión.

Pero si no es la pobreza estadística o política lo que identifica a la política asistencial, ¿qué es? La alternativa es una mirada inspirada en el paradigma de la integración social, el enfoque neodurkheimiano que propone Robert Castel⁴. Desde este punto de vista, lo que debería caracterizar a la política social en general, y asistencial en particular, no es la intervención sobre la pobreza sino sobre la debilidad de los lazos de integración: la “vulnerabilidad”. El riesgo de aflojamiento de los lazos de integración, el riesgo de la pérdida de pertenencia o “desafiliación”, son los riesgos que la política social y su rama asistencial deberían conjurar, o a los cuales debería orientarse su accionar. La política asistencial sería, de todas las ramas de la política social, aquella que se define por la intervención sobre los grupos de mayor riesgo relativo, razón por la cual es lícito llamarle asistencial. Las personas que pasan por dificultades materiales son quizás, en nuestro país, el principal grupo de riesgo de la actualidad, pero no necesariamente el único. La ventaja de tener esta mirada es que nos permite, idealmente, diversificar y complejizar la noción de riesgo, identificando cruces de riesgo clásicos y previniendo caídas futuras a partir de riesgos presentes.

Siguiendo el razonamiento propuesto, la política asistencial ha pasado por etapas históricas diferenciadas, aunque se ha diferenciado indudablemente menos que otras ramas de la política social. En este sentido, ¿qué es lo específico de la estrategia neoliberal en política asistencial? Mi opinión es que esta estrategia sigue siendo en alguna medida hegemónica, porque inspira a gran parte de los instrumentos presentes de política asistencial. Como no existen “modelos” alternativos de política asistencial (asumimos responsabilidades), la discusión contemporánea es por instrumento. Se trata de entender la lógica del instrumento y ver adónde tiene efectos negativos, adónde no, adónde denota ciudadanía, adónde estigmatización,

³ ALKIRE, Sabina “Development. A misconceived theory can kill”, en: MORRIS, Christopher: *Amartya Sen: Contemporary Philosophy in Focus*. Cambridge University Press, 2009.

⁴ Ver CASTEL, Robert *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós, 1997. Nuestro punto de vista fue presentado en SOLDANO y ANDRENACCI (op.cit.).

adónde es un instrumento al servicio del reforzamiento de los ejes de subordinación más nefastos del capitalismo, y adónde los instrumentos de política asistencial abren posibilidades de construcción de alternativas.

Discutir política asistencial hoy implica avenirse a discutir los instrumentos introducidos por las estrategias neoliberales, hacer una crítica de los mismos e identificar cuáles de entre ellos deben ser neutralizados y cuáles pueden ser puestos al servicio de una política socialmente más democrática y políticamente más ciudadana. ¿Qué instrumentos? Fundamentalmente la matriz proyecto, la focalización y la priorización como formas de aumentar la “equidad” y las distintas estrategias de gestión anexas: los diagnósticos, la planificación estratégica, la evaluación de impactos, la gestión por resultados.

Veamos un poco a la política social del neoliberalismo como estrategia de época, para luego analizar sus instrumentos asistenciales. ¿Por qué las personas que sostenían de modo entusiasta o asentían en silencio a la mirada neoliberal pensaban que este conjunto de estrategias iba a tener éxito allí donde el desarrollismo estatista, que había predominado en las aproximaciones a la pobreza, había fracasado o no había tenido el éxito suficiente⁵? Naturalmente, hoy estamos en condiciones de ver cuáles han sido los límites de esa política social en América Latina y de preguntarnos, entre otras cosas, si las políticas neoliberales representaron, a su vez, transformaciones tan profundas como uno hubiera pensado, en las grandes instituciones de política social del pasado de la región. En efecto, la coyuntura de gradual pérdida de fuerza del neoliberalismo nos permite mirar al sistema de política social sin la obsesión de identificar al “enemigo”, con una mirada mucho menos valorativa y más descriptiva de la política social previa a los años ‘90, rompiendo en parte con esta especie de ilusión óptica por la cual el pasado del neoliberalismo en América Latina era el Estado de Bienestar.

La otra pregunta que parte de las luces y sombras del presente es ¿hubo alternativas? Mientras pasaba lo que pasó aquí, ¿hubo estrategias diferentes en alguna otra parte? ¿Hubo otras partes en el mundo en donde se implementaran otros modelos de política social? En sentido estricto la respuesta es no. Más que “modelos”, ha habido distintas combinaciones de instrumentos clásicos y nuevos; y esas combinaciones han tenido mayor éxito relativo en algunas partes y han conducido a rotundos fracasos en otras. ¿Ha habido instrumentos alternativos de política social? La respuesta parcial es que sí, pero que es necesario ser cautelosos acerca de su alcance. Si uno absolutiza un modo de intervención como el único legítimo, puro, útil, democrático, progresista, lo más probable es que se encuentre con un fracaso. Porque la enorme diversidad de nuestra sociedad está reflejada por la enorme diversidad de problemas de integración a los que hay que dar respuestas. Ningún instrumento es perfecto ni sirve para el campo y para la ciudad, para la pobreza monetaria y la no monetaria, para la discriminación por razones de género o culturales, en fin... imposible sería responder a la complejidad de las estructuras de subordinación social y económica con sólo algunos de esos instrumentos. Entonces, si uno no puede buscar ni grandes estrategias ni países modelos, ¿debe renunciar a la idea de alternativas? Mi respuesta es negativa. El análisis de la política social, las combinaciones

.....
⁵ Al respecto, ver el lúcido testimonio y diagnóstico de TOKMAN, Víctor *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*. Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 2004.

entre políticas económicas y sociales, y el estudio de los impactos y resultados en términos de condiciones de vida, muestran que hay prácticas y constelaciones de estrategias que tuvieron éxito.

Por último, me gustaría llamar la atención sobre un par de temas que, no siendo directamente abordados por la política social, tienen enormes implicancias para la misma. Uno de ellos viene de los problemas de organización del Estado como burocracia, un primer problema bastante subestimado en la política social: la propia estructura del Estado y la calidad de la política pública, que aquí vamos a llamar, como sugiere Fabián Repetto, capacidad estatal⁶.

El otro problema subestimado, particularmente en el caso argentino, es la persistencia de los mecanismos de subordinación que, sin ser de origen socioeconómico, impactan fuertemente en las condiciones de vida de la población: el mecanismo de la subordinación de género y el de la distinción y subordinación etnocultural. América Latina muestra un triste récord de dureza de la desigualdad de género, que interroga en forma directa a muchos de los supuestos religiosos y culturales profundamente negativos de nuestros pueblos. Los problemas de la subordinación etnocultural, por otra parte, son menospreciados porque no conducen a los baños de sangre de otras latitudes, aunque explican el sojuzgamiento cotidiano de millones de personas.

Volviendo al problema de la delimitación de la política social y la política asistencial: la razón principal por la que quiero detenerme brevemente sobre la cuestión teórica es que me parece que predomina una mirada sectorista de la política social; y este tipo de miradas es muy contraproducente. El problema de mirar la política social por sectores es, en realidad, lo que se pierde de vista. Se pierde de vista la función de la política social, hubieran dicho los grandes pensadores de la política social como Polanyi o Durkheim. Nos vemos condenados a creer, por ejemplo, que la política educativa es sólo lo que hacen los Ministerios de Educación. Cuando pensamos a la política social como una función del Estado, o como una lógica de intervención, si lo quieren llamar con un vocabulario más típico del Trabajo Social, estamos pensando de qué se trata lo que el Estado hace como política social, qué naturaleza y qué impactos tiene en la estructura social. De esta manera, en vez de hacer una enumeración institucional de las políticas sociales, comienza a entenderse que muchos instrumentos de política social concurren a objetivos parecidos o complementarios.

¿Qué podemos decir de esta lógica de intervención que nos facilite la operatividad de la mirada? Bueno, he sugerido en varias partes que la clave está en cómo la política pública opera sobre los lazos de integración social. Creo que la propuesta de Robert Castel, independientemente de su mirada muy europea -que debemos tomar con precaución- es muy interesante para identificar las grandes funciones de la política social. Lo interesante de Castel es haber retomado la preocupación de Durkheim en una época en donde el peligro de desintegración social parece tan patente como entonces. Su atención se dirige a la naturaleza del lazo social, a la integración social como problema, al vacío de integración social que se produce con la desalarización de las sociedades contemporáneas. La comprensión de estos problemas es previa a la discusión sobre los instrumentos de política social.

.....
⁶ REPETTO, Fabián y ANDRENACCI, Luciano "Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina", en ANDRENACCI, Luciano (op.cit.).

Para avanzar sobre esto, con Daniela Soldano hemos propuesto prestar atención a tres grandes funciones de la política social. Estas tres regiones deben ser vistas, insisto, más por el tipo de impacto que tienen en la estructura social o en la dinámica social, que por ser parte de conjuntos institucionales. En una región aparecen muy claramente todas las formas en las que el Estado interviene sobre la problemática del empleo. Hay dos formas grandes, muy visibles, entre muchas más. La principal forma de intervención es la que el Estado capitalista utiliza para regular jurídicamente los contratos de trabajo, y todo lo que éstos significan, directa e indirectamente. El Estado regula quién se ofrece en el mercado de trabajo, quién lo demanda, a qué costo y en qué condiciones. La ley determina el “afuera” y el “adentro” de la relación salarial formal. Al determinar el afuera y el adentro, también determina en negativo las formas de la informalidad. Por eso es muy importante mirar cómo el Estado regula jurídicamente al mercado de trabajo.

El otro instrumento central, vinculado al anterior pero con lógica propia, es el de los sistemas de seguridad social. Aquí hay una enorme variedad, pero hay lógicas subyacentes que son comunes. La forma más fácil de unificarlos es pensar que son los sistemas por los cuales se socializan o se colectivizan los riesgos inherentes a la vida laboral. Esto es, la enfermedad, la vejez y la muerte, básicamente, y algunos riesgos anexos como la maternidad, que para el sistema de seguridad social es un accidente, una coyuntura, que impide al sujeto desempeñarse plenamente en la relación salarial que tiene, y obliga al empleador a darle una serie de prerrogativas que aumentan el costo salarial de ese individuo.

La colectivización del riesgo funciona a partir de la constitución de una caja común de seguros sociales en la que cada uno pone una cuota mensual y, cuando alguno corre riesgos, la caja paga. Es así en todo el mundo capitalista, lo que varía son las estrategias de armado de estas cajas. En algunos casos es pública no estatal, en otros es estatal, en muchos casos es mixta, y en muy pocos casos es solamente privada. Generalmente es mixta o tiene una base estatal obligatoria y una serie de seguros alternativos, optativos o voluntarios. Y esto es básicamente lo mismo para los seguros de salud y los seguros de vejez, con algunas diferencias para los seguros de accidentes de trabajo, las asignaciones familiares (que en algunos países funcionan como seguros y en otros como subsidios) y los seguros de desempleo, los últimos incorporados al conjunto de seguros sociales. Todo está basado en la idea de que lo que caracteriza a los individuos en una sociedad capitalista es la vulnerabilidad de ingreso y el riesgo. Riesgo de cortes o caídas en el ingreso, a raíz de circunstancias no deseadas pero previsibles y “suavizables” por un sistema de colectivización del riesgo. Hace casi un siglo que se viene imponiendo la idea de que el Estado es el que tiene que garantizar la existencia de ese sistema de colectivización del riesgo. Entre estas dos grandes líneas, la regulación jurídica del mercado de trabajo y la seguridad social, tenemos el grueso de la política de empleo de cualquier país capitalista.

El segundo complejo de intervenciones es el de los servicios públicos. Lo que hace que algunos servicios sean públicos no es su cobertura, sino que su distribución o acceso no están asociados a una categoría específica de perceptores o “beneficiarios”. El Estado decide que hay una serie de servicios que debe prestar, por diferentes razones históricas: la educación, la salud, el saneamiento, el transporte, la energía, un montón de servicios que históricamente han sido tomados por el Estado

por su importancia estratégica en diferentes sectores. El Estado los brinda, o trata de garantizar su acceso, sobre una lógica ciudadana. En algunos casos reduce su costo a cero, en algunos casos subsidia su precio, en otros casos los presta directamente, en otros casos regula la prestación de actores públicos no estatales o actores privados. Suele ser responsabilidad del Estado que una parte, la más grande posible de la ciudadanía, tenga acceso a esos servicios.

Por último, está el mundo que nos convoca aquí, el de la política asistencial. La lógica funcional de la política asistencial se pone de manifiesto cuando el Estado presta atención a categorías de riesgo que no entran en las “regiones” anteriores. Los sectores sociales que no pueden proveerse ingresos por el mercado de trabajo y que, por diferentes razones, a pesar de existir provisión pública de servicios, no pueden acceder a ella. El mix de responsabilidades que esas tres grandes áreas tienen es muy dependiente de las historias y de las estructuras sociales de cada país.

Antes de pasar de lleno a analizar la política asistencial contemporánea, me gustaría señalar que esta mirada tiene un riesgo: es una mirada estadocéntrica, reconstruye la política social por lo que el Estado hace o deja de hacer. Entonces, corre el riesgo de no tener en cuenta la historia compleja de esos instrumentos. Para evitar el riesgo, es preciso a cada momento reconstruir históricamente qué es lo que pasó en el proceso constitutivo de cada región de la política social y de cada uno de sus instrumentos. Saber, por ejemplo, que la política asistencial nunca fue una reivindicación popular muy importante, excepto en algunos casos muy aislados históricamente, mientras que la política de empleo siempre fue una demanda importante de los actores sociales. Al mismo tiempo, los actores sociales demandaron instrumentos de protección en algunos momentos de la historia, y en otros no.

La política asistencial en América Latina se nos aparece inextricablemente ligada a las formas que históricamente adquirió la pobreza. Vuelvo a insistir, aunque la pobreza no es el único grupo de riesgo, históricamente en nuestra región sí lo ha sido, por las propias características de los capitalismo latinoamericanos, su parcialidad, su fragmentación, su escasa capacidad de absorción salvo la excepción relativa del Cono Sur, todo lo cual ha hecho difícil, aleatorio y limitado el acceso a condiciones materiales de vida “razonables” para una parte importante de la población, si no la mayoría en el caso de muchos países.

Cierto es que en el caso de Argentina éste ha sido un proceso reciente. Hasta no hace tanto tiempo la política asistencial más clásica era una oficina, en casi todas las Municipalidades, que se llamaba Secretaría de Acción Social o de Bienestar Social (ahora se “resignificó” a Desarrollo Social), que era básicamente una ventanilla de distribución de bienes y servicios a pedido. Uno puede decir que los “grupos de riesgo” eran la sumatoria de los que iban a la ventanilla a pedir cosas. Había una extrema transparencia de lo que el propio Estado veía como grupos de riesgo: eran “todos los demás” individuos o grupos, algunas de cuyas necesidades no podían verse satisfechas por el empleo o por los servicios públicos existentes.

La pobreza se vuelve objeto central de intervención, aparece como producto de los cambios en la estructura socioeconómica argentina. Se transforma en el eje articulador de la intervención social cuando se visibilizan dos procesos paralelos. El primero de ellos fue la transformación de “la villa”, de ser un barrio de transición, de pasada,

en la movilidad social vertical ascendente, a ser el lugar de destitución, de “llegada” de la movilidad social descendente. A eso se le suma el empobrecimiento de un sector de la clase media que debe “emigrar” para abaratar costos de la vivienda, etc., y el estallido de una violencia de baja intensidad, alimentada por la desigualdad y la pobreza, que transforma a la villa en uno de los “lugares” del delito.

El segundo elemento que transforma a la villa en objeto privilegiado de la intervención es la propia democracia, que “dramatiza” la búsqueda y consolidación de espacios geográficos con impacto electoral. La villa tiene una gran cantidad de votos y, además, en un contexto de degradación socioeconómica y aumento de necesidades, son relativamente fáciles de obtener por medio de estrategias de intercambio de favores por votos. Entonces, empieza a haber esta construcción teórica bastante especial que hacen los partidos políticos contemporáneos con el concepto de “territorio”, un concepto bastante lúbil que puede ser utilizado para justificar el clientelismo más desenfrenado o para darle un soporte pseudo-teórico a procesos de pseudo-movilización social. Esto es más difícil de discutir en Rosario porque es una Municipalidad grande con una política social propia, pero si uno estuviera en el Gran Buenos Aires, donde hay un mosaico de políticas municipales diferenciadas, vería cómo los diferentes modelos de gestión municipal producen diferentes modelos de gestión asistencial y cómo los diferentes modelos de pobreza en cada territorio producen diferentes tipos de intervención y se mezclan con los modelos de gestión.

La mirada teórica de la función, de la lógica de intervención, muestra más cosas que la mirada sectorialista. Es como reducir la comprensión de la lógica de intervención asistencial en un territorio a la lista de programas que se aplican en ese territorio. Lo que yo tengo que hacer es entender la lógica de intervención, no la sumatoria de programas, que puede ser una forma de entrar a la lógica de intervención, pero que será superficial o insuficiente. Puede ser un buen principio, pero me falta saber en qué consiste la lógica asistencial, más allá de la sucesión de programas: cuáles son las hipótesis de intervención, cuál es la lógica que subyace a los programas, hay o no clientelismo, es normal, exacerbado o insoportable, y otras circunstancias que me permitan entender lo que uno podría llamar las grandes funciones de la política asistencial, en vez de la sumatoria de iniciativas o instrumentos.

Este punto de vista tiene más consecuencias que no vamos a analizar aquí, pero que son muy importantes para los que se interesen por la teoría de la política social. Primero, por ejemplo, que cuando uno mira así puede reconstruir los períodos de política social con más facilidad porque identifica las funciones y no se limita a la historia de las instituciones. No le importa tanto si, por ejemplo, en el caso de Argentina, el sistema previsional era público o privado, sino cómo y para qué usaba la plata el Estado, y qué tipo de jubilaciones garantizaba. Estos dos elementos son mucho más importantes que cuál era la titularidad jurídica del sistema previsional. De hecho, la historia argentina muestra que cuando está en el Estado el sistema previsional suele ser saqueado tanto o más que cuando es privado. La evidencia nos llevaría a ir en contra de la idea de que el sistema debe ser estatizado para garantizar los fondos. Entonces, la mirada de la función nos permite no creer, por ejemplo, que una caja por ser estatal es sinónimo de universal. En general lo es, pero puede haber circunstancias históricas en las que una mirada más detenida y cautelosa de las instituciones muestren otros elementos.

La segunda consecuencia interesante para pensar la política asistencial es que, en perspectiva histórica, no habría cambiado todo tanto con las reformas neoliberales, y mucho menos después de ellas. Las reformas habrían afectado un montón de instrumentos del sistema de política social, pero cuántos y cuán profundamente, sigue siendo un debate. Hoy, con algo de perspectiva, si la coyuntura del '30 fue una coyuntura de cambio radical en el modo de funcionamiento del Estado, de la cual surgen muchos instrumentos nuevos que la literatura conoce como "Estado de Bienestar" (aunque yo prefiero llamarlo "Estado Social"), en la coyuntura de los '90 la reforma es más parcial de lo que parecía cuando nosotros percibíamos a principios de esa década la "invasión" del neoliberalismo. Imaginemos que uno está en el mar frente a una ola muy grande: en ese momento la preocupación es cómo sobrevivir al revuelco que le va a dar la ola. Pero resulta que cuando pasó la ola, uno se incorpora del otro lado y el agua le llega sólo a las rodillas. En un momento de la ola del neoliberalismo parecía que todo iba a cambiar irremisiblemente y que las formas tradicionales de intervención del Estado en relación al mercado de empleo y en la creación de un mínimo de condiciones de vida iban a cambiar para siempre, que íbamos hacia un modelo totalmente residual, de un Estado no interventor, con gasto público muy bajo y privatización completa de las instituciones. Bueno, desde el punto de vista de la función, los cambios habrían sido menos importantes que desde el punto de vista de los instrumentos.

También la mirada de las funciones nos permite romper con la idea de que en América Latina nunca habría habido una política plena de Estado Social. La función indica que el Estado Social es un fenómeno multiforme, y que hay varias formas en que el Estado se transforma en el centro del sistema de integración, no una. En cambio, el Estado de Bienestar es una particular manera del Estado Social, la que adoptan algunos países europeos, más universalistas, con una política social más financiada por impuestos, menos en el sentido de seguro social contributivo, etc. Y cuando uno mira ahí, efectivamente los fenómenos tienden a ordenarse mejor: aparece que el Estado de Bienestar es un estilo de Estado Social, pero que podría haber varios. Esto nos permite entender algunas típicas paradojas o contradicciones del Estado Social argentino. No tenemos obligación de llamarlo Estado de Bienestar, y sí podemos llamarlo Estado Social y, entonces, pasar a continuación a entender la lógica de sus instrumentos, en vez de suponer que está todo dicho al denominarlo Estado de Bienestar, como sostenía Rubén Lo Vuolo.

Algunas voces en la tormenta llamaban la atención sobre cuánto estábamos exagerando cuando decíamos que Argentina estaba perdiendo el Estado de Bienestar por el menemismo. Los conocedores del Estado Social preguntaban: "¿A qué le están llamando Estado de Bienestar? ¿Al sistema previsional de Onganía?" ¿A qué elementos de la política social previa a los años '90 le estábamos llamando, en nuestra desesperación quizá, Estado de Bienestar? Esta teoría de la función nos permite ver algunas cosas de la política social argentina previa al neoliberalismo que son muy importantes, como la segmentación oculta de una política social organizada corporativamente por los sindicatos negociando con gobiernos autoritarios, o la incapacidad secular de un Estado nacional bastante inservible.

Por último, también se entiende bien cuál es el significado de la idea que hemos propuesto de asistencialización de la política social. Es cuando todo el sistema de política social pasa a enfocarse en problemas de política asistencial. Es eso mucho

más importante quizá que el cambio de paradigma de un Estado de Bienestar a un Estado neoliberal. Porque en ese cambio se juega el contenido de la focalización de la propia política social. Desde el punto de vista de los instrumentos, cualquier sistema de política social es focalizado: todos tienen una frontera entre quiénes pueden acceder al beneficio y quiénes no, por diferentes razones. El problema de la focalización neoliberal está en las focalizaciones sistémicas, es decir, cuando se intenta que toda la política social se oriente a la pobreza, cambiando la función de integración social por la función asistencial.

Hasta aquí he intentado mostrar la superioridad de una teoría atenta a la política social como función y a la política asistencial identificada por la intervención sobre grupos de riesgo. A continuación vamos a mirar, con más atención, el devenir histórico y los problemas específicos de la política asistencial. América Latina ha ido enfrentando con diferentes estrategias el problema históricamente central de la pobreza estructural, hasta llegar a la estrategia neoliberal, que nos interesa porque sigue estando vigente. Hoy, en política social en general y en política asistencial en particular, estamos en realidad discutiendo todavía la estrategia de los '90⁷. No hubo aún ningún cambio radical del modelo de política social de los últimos veinte años, a pesar de que hay ámbitos en donde se han intentado alternativas. O, en todo caso, las alternativas no han terminado de formar un conjunto diferenciado de políticas.

En esta discusión no es necesario caer en la especie de “caza de brujas” de buscarle el ADN a determinado instrumento de políticas para saber si es o no es neoliberal. Hay muchísimos instrumentos de políticas, como la focalización, que efectivamente no se pueden definir por sí mismos ideológicamente. Por supuesto que elegir entre focalizar o prestar un servicio a sólo pedido implica una decisión ideológica, pero de ahí para abajo hay un montón de matices que no nos habilitan para que encontremos al neoliberalismo debajo de todos los almohadones y detrás de todas las puertas. Sobre todo porque si así lo hiciéramos, nos encontraríamos con que el noventa por ciento de las políticas que estamos usando han sido creadas, pensadas, o planificadas en los noventa y nosotros sólo estamos variando sobre eso, o cambiándole el nombre, o poniéndole desarrollo social donde decía acción social, o poniéndole desarrollo humano donde decía lucha contra la pobreza.

Esto es lo que está ocurriendo en política asistencial en muchos aspectos. En parte, muchos de los instrumentos provienen, en su matriz, del diagnóstico que se hizo a fines de los '80 y que luego se convierte en política pública en los '90. En el caso de Argentina, el neoliberalismo es un diagnóstico progresivo que viene de otras referencias latinoamericanas pero que se argentiniza a raíz de la profundización gradual de la crisis de los '80, de la imposibilidad del Estado, por incapacidad, por la fuerza de los obstáculos o por la impropiedad de los instrumentos elegidos, para detener

⁷ Para América Latina, véase un resumen del diagnóstico y la estrategia neoliberal en EDWARDS, Sebastián *Crisis and Reform in Latin America. From despair to hope*. Washington, World Bank-Oxford University Press, 1995. Para el neoliberalismo nacional, puede verse la lógica subyacente a la mirada neoclásica sobre el mercado de trabajo en PESSINO, Carola “La anatomía del desempleo”, en: *Desarrollo Económico*, vol. 36 (número especial), Buenos Aires, 1996. Para la lógica general de la política social, la mirada “latinoamericana” de AMADEO, Eduardo “Evolución de las políticas sociales en América Latina durante los noventa”, Estudio n°1 del proyecto *Desafíos de Políticas Sociales en América Latina*, BID/Fundación Chile XXI, Santiago de Chile, julio de 2003.

la profundización de esa crisis y su transformación de crisis económica en tragedia social.

El diagnóstico neoliberal consistía muy simplemente en pensar que las estrategias pasadas de desarrollo no habían dado resultado, que la única forma de combatir la pobreza era generando crecimiento económico, y que la única forma de generar crecimiento económico era hacer una transformación rápida en la estructura de funcionamiento económico de los países latinoamericanos. Esta transformación tenía como característica la reducción del peso del Estado, que para un país capitalista significa la reducción del peso del presupuesto público sobre la economía nacional, tanto reduciendo el gasto como aumentando el producto bruto. En el diagnóstico neoliberal hay que reducir el gasto, o controlarlo mejor, mientras se aumenta el crecimiento económico, de manera que gradualmente el Estado le vaya “pesando menos” económicamente a la sociedad.

Esto generaría un círculo virtuoso de gasto público racional y de crecimiento económico “libre”, siguiendo las hipótesis de la economía neoclásica. De ahí el uso habitual del término “neoliberalismo”, que en general es peyorativo y en realidad, técnicamente hablando, se basa en un diagnóstico de economía neoclásica sustentado generalmente por una coalición política neoconservadora. El retorno del crecimiento y la baja del costo del Estado permitirían que los individuos entrasen en la economía e hiciesen dinero. A esa teoría se la suele conocer familiarmente como la teoría del “goteo” y, simplificando los instrumentos con los que el neoliberalismo hace este diagnóstico, la función de la política pública es tratar de aumentar la intensidad del goteo. Cualquier proceso de crecimiento económico produce goteo, pero un proceso bien guiado, según esta hipótesis, genera un goteo amplio que mejora tendencialmente los ingresos del grueso de la población.

El pasaje de los '90 a la primera década del siglo XXI presenció el cambio del eje de discusión, de cómo lograr crecimiento a cómo distribuir sus beneficios. Una gran parte de la discusión presente en América Latina, luego de un lustro de crecimiento bastante sostenido en casi toda la región, es cómo hacer que el crecimiento se traslade a una mejora sustantiva y sostenible en las condiciones de vida de la población. ¿Cómo hacer que un claro crecimiento económico, que venía de la mejora en los términos del intercambio y la estabilización macroeconómica relativamente exitosa, llegase a la población de menos recursos? ¿Cómo hacer para asociar a los sectores populares a ese crecimiento?

Una vieja teoría de la economía clásica dice que cualquier crecimiento va a generar primero concentración del ingreso y recién luego las condiciones de una distribución más igualitaria. Dicho de otra manera, siempre que hay crecimiento económico tiende a aumentar la desigualdad. En el largo plazo recién hay una tendencia a una estabilización de las desigualdades y, si se logra un crecimiento continuado, una tendencia a una distribución más igualitaria. Esta es la justificación técnica de la “preferencia” de la economía neoclásica por el crecimiento que, desde este diagnóstico, es realmente lo único que puede cambiar la situación material de la población.

¿Cuál es el rol de la política social en todo esto? Yo creo que nunca hubo una reflexión neoliberal coherente sobre la política social; no hubo realmente un Consenso de Washington de la política social. Quienes identifican al “neoliberalismo” en política

social están haciendo una lectura *ex post*, atribuyendo coherencia a un conjunto de medidas poco sistemáticas. En el caso de la “estrategia neoliberal” de América Latina, hay diferentes medidas en casi todos los países; en algunos países de manera más articulada, en algunos de manera más incoherente, más fragmentaria, en otros países de manera absolutamente parcial y en los países que la mitología convierte en los centros coherentes del neoliberalismo, una mirada ni siquiera muy profunda muestra que es, que fue, como en el caso de Chile, completamente variable, cambiante, heterodoxo y fragmentario. Esto es muy importante para pensar el problema de cualquier política pública. Muy pocas veces vamos a encontrar un conjunto coherente y homogéneo de recomendaciones bajadas y aplicadas sin más.

Y en esto quiero ser enfático porque hay bastantes mitos. En los organismos internacionales, cualquiera que se haya aproximado mínimamente a un organismo internacional, o haya trabajado adentro, sabe que muy pocas veces hay un diagnóstico coherente, que generalmente no hay relación directa entre los diagnósticos y las estrategias, que nadie lee las evaluaciones ni presta atención al monitoreo, que el diálogo con el Estado nacional que contrata los préstamos es un diálogo de sordos. Gran parte de la supuesta obligación ideológica de los países latinoamericanos de aplicar los instrumentos que los organismos recomiendan proviene, en la mayoría de los casos, salvo en las coyunturas de crisis terminal de las finanzas públicas, de la incapacidad técnica de los profesionales de los Estados latinoamericanos para negociar con los organismos, o de la falta de voluntad política de los gobernantes latinoamericanos de pensar alternativas. Y esto incluye a los países grandes, no solamente a los países pequeños, que naturalmente tienen menos cuadros técnicos y son más dependientes de los préstamos y tienen menos margen de negociación.

Volvamos a la focalización neoliberal. A diferencia de otras focalizaciones, su principal problema es que es una focalización sistémica, y esto es algo a tener en cuenta si uno quiere pensar en alternativas. Con focalización sistémica queremos decir que lo que se focaliza es todo el conjunto de políticas sociales, porque la focalización como instrumento específico está presente en cualquier universo de política social y lo seguirá estando. Que un programa o un conjunto de políticas definan sus futuros receptores es parte del proceso de planificación y de diagnóstico. Si no hubiera focalización estaríamos en problemas en la mayoría de las políticas públicas, no tendríamos idea ni del impacto, ni del costo. No es posible pensar en la mayor parte de las intervenciones sin focalización, pese a que hay algunas políticas que se pueden pensar en forma de servicios y en donde la focalización, más que una focalización, es un análisis del universo de beneficiarios para la prestación del servicio.

Lo que distingue al neoliberalismo en política social es la utopía de la focalización como objetivo conjunto del complejo de políticas sociales. Toda la política social, es decir, la suma del gasto público social, debía ser “pro-pobre”, para usar el término preferido por el Banco Mundial. Y todo lo que no fuera “pro-pobre” era percibido como ineficiente o inequitativo. Tenía que haber un fuerte cambio en el modelo redistributivo del gasto público social de modo que, en los análisis de impacto distributivo del gasto público social por quintiles o deciles de la población, el gasto pasara claramente a los quintiles o deciles de menos recursos. El diagnóstico neoliberal mostraba que en muchos países el gasto público social no sólo no era “pro-pobre” sino que era regresivo: era apropiado por los quintiles medios o altos.

En efecto, estos análisis mostraban que el gasto en seguros sociales era apropiado por los asalariados formales, que en la mayor parte de América Latina provienen de los sectores medios. Del mismo modo, la mayor parte del gasto educativo público, el que costea la educación media y superior, sólo es disfrutado por sectores que acceden a estos tramos educativos: los sectores medios y medios-altos. Esta constatación, como se recordará, en el caso de Argentina justificó en parte medidas como la cuasi-privatización del sistema previsional, la descentralización de la educación media y los intentos fallidos de autarquización de las universidades públicas.

El segundo componente clave de la focalización neoliberal es que fue entendida como una manera de reducir los costos de la política social: no sólo la plata debía ir a quien “realmente la necesitaba” sino que, además, todo sería más barato. La política asistencial es muchísimo más barata que una política educativa, sanitaria, de empleo o de seguros sociales. En efecto, en el momento de mayor despliegue no se llegó a gastar ni el diez por ciento del gasto público social en programas asistenciales. Programas caros como el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados no son muy caros, en términos relativos. El Jefes y Jefas muestra las contradicciones de la política asistencial del neoliberalismo. Un programa cuyo impacto se aparte más del diseño, con ese nivel de masividad y con ese tipo de gasto, es imposible de encontrar y, sin embargo, las autoridades argentinas lograron asustar lo suficiente al Banco Mundial como para que en tiempo récord permitiese reorganizar préstamos y financiar cerca del 70% de su costo inicial.

La focalización está unida, además, a la idea de la eficiencia del gasto en términos de combate a la pobreza: con poca plata se lograría mucho más impacto, porque se intervendría en donde realmente importaba. Esto inauguró un proceso muy interesante, que aún no ha terminado, de discusión de la naturaleza de la pobreza. La primera idea de los técnicos contratados por los gobiernos neoliberales para “combatir la pobreza” fue que había que entender qué procesos producían la pobreza, más allá de las medidas estadísticas del ingreso de los hogares o de los individuos. La primera respuesta fue que la acumulación de componentes negativos de las trayectorias de vida de los hogares pobres, atributos negativos llamémosles, podían explicar gran parte de la pobreza. El analfabetismo, la falta de planificación familiar y la desnutrición infantil, por ejemplo, se erigieron en “causas centrales” de la pobreza y se convirtieron en el objetivo fundamental de la focalización de la política asistencial.

Los técnicos contratados por los gobiernos neoliberales (que ahora en público miran críticamente esa etapa, aunque sin hacerse cargo político de ella) hoy son muy duros sobre la simplicidad y la superficialidad de sus primeros diagnósticos, y sobre la gravedad inesperada de sus consecuencias. En efecto, una cosa es identificar a los procesos negativos que vulnerabilizan la posición de los individuos en el mercado de trabajo y/o fragilizan la sobrevivencia física, y otra cosa es darle el carácter de *causas* de la pobreza. Por supuesto que en un hogar pobre voy a encontrar probablemente menos educación en el jefe de hogar y mayor cantidad de hijos, pero otra cosa es decir que los hogares son pobres porque los jefes no tienen educación o tienen muchos hijos. Del atributo negativo a la relación causa-efecto hay un paso epistemológicamente ilegítimo y políticamente tremendo, que postula que los pobres son responsables de su pobreza.

Como en realidad no hay teorías de la pobreza que permitan sostener técnicamente alternativas muy sofisticadas a esto (con excepción, probablemente, del enfoque de desarrollo humano, que sin embargo todavía debe probar su operatividad), hoy sigue habiendo una intervención pública sobre los atributos negativos de los hogares, con la esperanza no probada técnicamente de que esa intervención sobre los atributos “combata la pobreza”. Las ciencias sociales, a través de innumerables investigaciones y monografías, se ha cansado de señalar que la pobreza debe ser entendida en términos de trayectorias y de riesgos o de vulnerabilidades. Desde ese punto de vista, una política asistencial que realmente apuntase a combatir la pobreza debería identificar e intervenir sobre *el riesgo*, no sobre *la persona*. O, digamos mejor, debería combinar una intervención *reparatoria* de los atributos negativos con una intervención tendiente a imposibilitar el desencadenamiento de trayectorias negativas.

Concedamos que es muy fácil reconstruir la trayectoria de empobrecimiento, pero es muy difícil pensar cuál sería la intervención en política asistencial que podría crear una trayectoria de enriquecimiento. Se suele caer en cosas que, aunque estén fundadas en genuinos intentos de superar las limitaciones de la política asistencial clásica, resultan de impacto limitado o de sustentabilidad restringida, como el “empresendedorismo”, las “incubadoras de empresas”, la “economía social” o la moda “del desarrollo de las capacidades”, que provino de una lectura bastante superficial de la teoría de la libertad de Amartya Sen y que se plasma en programas de capacitación en el sentido más clásico del término, de desarrollo de aptitudes o competencias. Las capacidades son efectivamente en parte el producto de las aptitudes (un problema de la traducción es que la palabra capacidades en castellano significa aptitudes y se las confunde muy fácilmente) pero, además, implican entornos favorables y “activos”, todo lo que el ciudadano tiene derecho a obtener de organizaciones públicas. Simplificando: si desarrollo aptitudes pero no tengo un entorno favorable no puedo salir de la pobreza, si tengo un entorno favorable y no desarrollo aptitudes tampoco puedo salir de la pobreza, y si tengo un entorno o aptitudes y no tengo una serie de activos que me faciliten, que me permitan hacer de palanca, para ir subiendo (en general política pública, infraestructura, educación, etc., etc.), entonces tampoco tengo posibilidades, aún con un entorno favorable y desarrollando aptitudes personales.

La focalización sistémica también trajo este uso sorprendente de la palabra *equidad* como algo diferente o alternativo a la reducción de las desigualdades. La idea, fundada en una lectura superficial de la teoría de la justicia de John Rawls, diferencia entre búsqueda de la igualdad y equidad, asignándole a la segunda un carácter de razonabilidad democrática y a la primera un carácter de irracionalidad autoritaria. Correctamente entendida, la equidad debería ser una estrategia operativa de reducción de las desigualdades. Pero entendida en el sentido limitado que le dio el neoliberalismo es, despejando la por momentos absurda altisonancia terminológica, solamente hacer aquello que tenga un impacto excluyente sobre los más pobres entre los pobres. Indirectamente, la equidad neoliberal deslegitima las intervenciones no estrictamente dirigidas a la pobreza, cuestionando su pertinencia en términos de justicia. En la economía neoclásica de la política social neoliberal, el Estado debe estar puesto, así, al servicio de los sectores populares, no de todos los sectores; y su intervención debe tener un impacto particularmente fuerte en el ingreso de la familia pobre, no de cualquier familia; entonces, debe alterarse la lógica de la redistribución del ingreso en términos del gasto público, para que el gasto público vaya exclusivamente a los tramos de menores ingresos.

Por último, lo que podríamos llamar “matriz proyecto” es otra parte inseparable del modelo de focalización neoliberal. Por supuesto que el proyecto como modo de encarar la realidad para transformarla precede al neoliberalismo, pero su transformación en la modalidad única y excluyente de planificación es un proceso típicamente neoliberal. La idea es simple: “no hagas cualquier cosa, haz lo que puedas y/o lo que dé resultado”. Cualquier intervención pública tiene que provenir de un diagnóstico, tiene que estar planificada, tiene que tener un impacto previsible, sus resultados deben poder ser medidos, y el fruto de esa medición debe habilitar un nuevo diagnóstico. Se trata del “ciclo de proyecto”, que es la estilización de un ciclo de política pública puesto efectivamente bajo el control de la gestión.

Aquí, lamentablemente, viene una confusión muy común en América Latina: el ciclo del proyecto se instala como modalidad de intervención con el neoliberalismo, pero de ninguna manera es un invento neoliberal. Lo que es neoliberal es la “pulverización” de cualquier política en un conjunto de proyectos, la reducción del ciclo de la planificación macro a un conjunto de pequeños proyectos como único objetivo de política pública. Detrás de un despliegue aparentemente sofisticado de tecnología de gestión, se esconde una reducción del rango de comprensión de los problemas y una limitación de los instrumentos diseñados para intervenir en ellos. El problema, o mejor dicho, otro de los límites de la estrategia neoliberal, es la reducción de la política pública a un conjunto de proyectos.

Pero la matriz proyecto no tiene la culpa. Todo lo contrario, la necesitamos y mucho, porque es una estrategia formidablemente útil de planificación. Parte de la tragedia del Estado es precisamente no utilizar instrumentos de planificación apropiados, y parte de la tragedia de nosotros como profesionales es burlarnos de los instrumentos de planificación como si no fueran importantes. En realidad deberían ser el ABC de la gestión pública, y cualquier persona vinculada con la gestión debería incluir la matriz de planificación por proyectos en su forma de ver el mundo para ser gestores con la mínima competencia necesaria. Porque, además, cualquier buena gestión pública debe ahorrar recursos públicos, debe ser coherente entre diagnóstico e implementación.

Es más, la reconstrucción de la capacidad estatal por la vía de la mejora de la calidad de la gestión es una de las pocas recomendaciones que podemos rescatar como transversales en este momento de la política asistencial. Es la diferencia entre gestionar exitosamente instrumentos de transformación de la realidad o que la realidad se nos muera de risa. En toda América Latina, allí donde las cosas han salido bien, ha habido procesos coherentes de planificación. No podemos pensar en una buena gestión pública, con la complejidad que tiene un presupuesto público y la complejidad de los problemas donde la política pública tiene que intervenir, sin un adecuado proceso de planificación. Es muy irresponsable e improvisado pensar sin instrumentos de planificación, y es parte de nuestra responsabilidad ética como profesionales mostrarle al decisor político la validez del instrumento de planificación, y advertirle sobre el riesgo de no usar instrumentos de planificación cuando hace política pública.

Ahora bien, la forma neoliberal de la matriz proyecto, al convertir al pequeño proyecto en la unidad de intervención única posible, muestra una complicidad entre la

mediocridad técnica y la mediocridad política. Es mucho más fácil hacer políticas cortas que tengan impactos electorales inmediatos que pensar en una planificación a mediano o largo plazo, que nos obligue a llegar a acuerdos políticos sin los cuales ninguna política de largo plazo es realizable. En políticas para la pobreza, lamentablemente, nadie tiene el programa que reduciría de manera sustantiva, rápida y definitiva una situación de pobreza. No sólo porque no hay una técnica revolucionaria, sino porque la pobreza es un problema sistémico. La pobreza no es el resultado de una mala política asistencial, es el resultado del funcionamiento social y económico de un Estado-nación. Nadie podría combatir seriamente la pobreza a través de programas asistenciales. Lo que uno puede hacer con un conjunto de programas es paliar, compensar algunos efectos. La política asistencial no puede reducir la pobreza, aunque no lo plantee nunca abiertamente, por razones de legitimación política del Estado o de miopía de los técnicos.

En algunos países de Latinoamérica hay otro problema: las barreras culturales. La focalización está fundada muchas veces en la percepción inexacta de homogeneidad cultural. Tenemos preparado, por ejemplo, un programa de higiene en el parto, escrito en castellano para una población de lengua quechua, o preparado para comunidades campesinas donde ningún hombre que no sea el marido puede entrar en el cuarto de la mujer. Si no preparamos las intervenciones para la heterogeneidad cultural, o incluso psicológica, que subyace a las problemáticas de las trayectorias de vida de los receptores, tenemos un fracaso seguro.

En el funcionamiento de programas asistenciales del neoliberalismo, las grandes prioridades de los '90 las pensaron, en casi todos los casos, los organismos financiadores. Detrás de eso, sin embargo, me temo que no hay un neoliberalismo agazapado que obliga a los gobiernos en su política pública. Lo único que hay es nuestra dificultad o incapacidad de generar márgenes económicos de acción y propuestas alternativas. En primer lugar, nuestros márgenes financieros, siempre próximos a cero, dificultan enormemente generar políticas con recursos propios. En segundo lugar, la cortedad de miras en la política asistencial no es responsabilidad de los organismos multilaterales de crédito sino, las más de las veces, de nuestra enorme incapacidad técnica. Hay una responsabilidad política muy importante que no se puede hacer a un lado con el expediente fácil de eludir la responsabilidad ideológica del neoliberalismo o las imposiciones de los organismos multilaterales de crédito.

El neoliberalismo fue bastante coherente, dentro de las incoherencias lógicas de la política económica y social moderna que ya hemos visto. Esto explica su formidable fuerza político-electoral y su durabilidad técnica. Pero las dificultades que enfrentó mostraron sus verdaderas limitaciones y, a la postre, lo dejaron políticamente muy cuestionado. El primer elemento que el neoliberalismo no pudo resolver fue la mismísima volatilidad de las tasas de crecimiento, la propia estabilidad de la economía. Recién después de los '90 hubo un proceso de crecimiento estable con menos altibajos. Durante los '90 la inestabilidad macroeconómica de América Latina sólo pudo ser controlada gradualmente; y siguieron habiendo crisis macroeconómicas en los países más importantes, como las de México, Argentina y Brasil. El primer fracaso importante respecto de su diagnóstico, es que el neoliberalismo no consiguió un crecimiento sin pausa y sin altibajos que permitiese un goteo incuestionable.

Ese crecimiento inestable produjo lo que el neoliberalismo pensaba que iba a producir en el corto plazo: un efecto de desempleo y pobreza inicial fuerte, debido al cambio de entorno macroeconómico producido por las reformas. Pero, además, las reformas trajeron aparejadas más pobreza y desempleo del que el neoliberalismo pensaba, tal como había mostrado la experiencia chilena de los '80. A un cimbronazo socioeconómico más largo y complicado de lo que el neoliberalismo pensaba, le sucedió una recuperación inestable, con impactos mucho más lentos que los esperados. Eso complicó políticamente al neoliberalismo y fragilizó su fuerza hegemónica como paradigma adoptado, más o menos abiertamente, por los partidos políticos mayoritarios de nuestra región.

Acerca del universalismo, que a menudo se propone como paradigma de política social antitético del paradigma neoliberal, creo que hay una confusión. El universalismo no es un paradigma de política asistencial, sino un objetivo de política social. Una mirada universalista es una perspectiva para la política social, debajo de la cual puede haber estrategias particulares, incluso determinados niveles de focalización, transferencias condicionales de servicios y recursos, etc. Lo que hace universalista a la política social es el objetivo de garantizar un piso básico de condiciones de vida debajo del cual ningún ciudadano pueda caer. Universalismo en política social es, más que crear instrumentos novedosos, ajustar los instrumentos disponibles a ese objetivo. En donde el universalismo rompe más frontalmente es con la idea de que el objetivo de la política social es asistir a los pobres. Ahí rompe, porque insiste con que el objetivo de la política social es generar un umbral de ciudadanía, más que una estrategia asistencial.

En un libro reciente, junto con otros investigadores latinoamericanos, hemos propuesto la identificación de tres o cuatro terrenos en los cuales debería concentrarse una política social universalista para colaborar con el armado de un Estado garantista de pisos mínimos de condiciones de vida de lógica ciudadana. Le hemos llamado, a partir de una propuesta de Fernando Filgueira, "universalismo básico"⁸. Entonces, estaríamos hablando de educación primaria y secundaria gratuita, atención gratuita de alta complejidad en un sistema de hospitales integrados, jubilación universal básica no contributiva, y una especie de ingreso monetario de emergencia a condición de desempleo.

Los obstáculos más importantes para una estrategia universalista, además de cuestiones ideológicas, provienen de la base fiscal. Un problema grave es que tenemos Estados que podrían cobrar más impuestos que los que cobran, pero la falta de legitimidad pública es demasiado grande para que se atrevan a elevar impuestos. El Estado tiene, así, limitaciones importantes para modificar su disponibilidad fiscal y sostiene un sistema inequitativo, basado en impuestos indirectos o en impuestos a las exportaciones, que a la vez sigue erosionando sus bases de legitimidad.

Es necesario marcar que muchas de estas ideas se empalmaron con, o incluso provinieron de, la propia autocrítica de la política social de los gobiernos neoliberales, o de los organismos multilaterales que habían adoptado el paradigma neoliberal disfrazándolo de enfoque técnico y apolítico, como hacía sobre todo el Banco Mundial.

.....
⁸ MOLINA, Carlos Gerardo (editor): *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington, BID-Planeta, 2006.

El propio Banco Mundial empezó a insistir a fines de los '90 con la estrategia de las redes de protección para la política asistencial. Las redes de protección son, como el universalismo, un horizonte de abordaje del problema de la pobreza, un enfoque estratégico para los programas asistenciales, que señala la necesidad de crear redes de contención "por debajo" que hagan imposibles las caídas. El problema de la estrategia de las redes de protección es que se sigue insistiendo con la focalización en los atributos negativos que ya vimos, ahora con la justificación brindada ingenuamente por los Objetivos del Milenio, que contribuyen a "focalizar" la política asistencial aún sin quererlo.

Es fundamental repetirlo una y otra vez: no se puede combatir la pobreza con un ataque focalizado masivo en la salud de la primera infancia, por ejemplo. Aliviar necesidades es muy importante, pero no es combatir la pobreza. La única forma de establecer una salida sustentable de la pobreza, que dure en el tiempo y no se termine tan pronto como se termina la intervención, es ir eliminando riesgos de caída y creando oportunidades económicas, a la vez que se alivian necesidades. Debe haber un conjunto de instituciones que le permitan al individuo o al hogar no caer en la pobreza, reduciéndole los peligros o los costos de afrontamiento de estos peligros, en síntesis, limitando la vulnerabilidad. Estas instituciones que limitan la vulnerabilidad no son mágicas, son los hospitales públicos, las escuelas públicas, las políticas de empleo, algunos programas asistenciales. La primera lección aprendida es que la salida de la pobreza es sistémica, no individual ni asistencial.

A veces el diagnóstico neoliberal es apropiado, pero los instrumentos que inspira no lo son. Un ejemplo es el enfoque de la seguridad alimentaria, que tiene mucha influencia en la política asistencial. Lamentablemente está bastante mal entendido y aplicado en la mayoría de los casos. La idea de seguridad alimentaria es entender que la alimentación no es sólo el fenómeno que se produce en el acto de transformar alimentos en calorías adentro del hogar, sino que hay un proceso alimentario, encadenado con el proceso productivo, con el proceso económico de los hogares. Un verdadero programa alimentario no puede dejar de tener en cuenta cómo la familia consigue el alimento, no sólo cuánto y cómo come un hogar, sino cuál es la disponibilidad de determinados alimentos, cuál es el tratamiento cultural que reciben, cómo se forman los precios, etc. "Asegurar" la alimentación, así, implica asegurar la lógica del proceso completo, no seguir repartiendo alimentos con programas que se llamen de seguridad alimentaria. Es un enfoque que debería atravesar por el medio a la mayoría de los programas asistenciales, cambiando la lógica con la cual se piensa la alimentación en el seno del hogar, pero, en la práctica, su aplicación ha sido la creación de nuevos "programas de seguridad alimentaria". Que es una contradicción, porque el enfoque de seguridad alimentaria fue creado justamente para criticar la reducción de la cuestión alimentaria al alcance de un programa y convertirse en un enfoque estratégico de políticas: que nunca la alimentación de un hogar pudiese estar comprometida.

Algunos países han experimentado con heterodoxias operativas de los instrumentos neoliberales, es decir, usando los mismos instrumentos de otro modo. Es el caso, me parece, de Brasil y Chile: heterodoxias operativas, más que cambios radicales de modelos de política social.

Por ejemplo, en el caso de Brasil, aparece una lectura crítica que le introduce al enfoque neoliberal otros elementos, lo modifican un poco sin cambiarlo radicalmente,

como el enfoque participativo de la gestión. Si existiera el concepto de neoliberalismo de izquierda, estaríamos aquí en presencia de uno típico. Su principal instrumento, el presupuesto participativo, en términos de modelo de política pública, no implica ningún cambio de modalidad excepto por la cogestión ciudadana en los momentos de priorización presupuestaria. El presupuesto participativo no cambia la lógica de la política pública, solamente le asocia al ciudadano. Es una excelente forma de democratizar la gestión y de hacer entender al ciudadano la lógica del presupuesto, generando una mayor interrelación entre Estado y ciudadano.

En el caso de Brasil y Chile, lo que a mi entender se combina es una estrategia asistencial clásica, más o menos bien armada, con instrumentos provenientes de la etapa neoliberal, pero con objetivos nuevos que superan los horizontes limitados de la asistencia neoliberal. En el caso de Chile, con una comprensión de la pobreza mucho más completa, menos asistencial y más inteligentemente focalizada; y en el caso de Brasil, con un discurso de la ciudadanía, una intención conceptual de unir, con “rentas ciudadanas”, a una serie de programas asistenciales clásicos que no son de renta ciudadana, salvo en un sentido muy genérico.

Durante un tiempo, Chile apareció como modelo porque era el mejor armado de los neoliberales serios, digamos. Pronto pasó a ser un neoliberal serio democratizado con gobiernos relativamente progresistas que alteraron, aunque no radicalmente, los componentes distributivos y redistributivos de la economía neoliberal. El gobierno de la Concertación hizo cambios efectivos que no fueron de fondo, pero que fueron importantes en la lógica de funcionamiento tanto de la economía como de política social, particularmente de la política asistencial. El éxito de Chile, sin embargo, dependió de una reducción gradual y efectiva bastante importante de los niveles de pobreza, total y extrema, al menor porcentaje de toda la historia del país, y a un nivel muy por debajo de la media latinoamericana. Cuando uno analiza cómo se produjo esa reducción, debe dar crédito, en primer lugar sin duda, al crecimiento sostenido estable con cierta capacidad de creación de empleo; y a una política asistencial bien armada que acompañaba “por debajo” a la política económica.

El instrumento central fue un fondo más o menos importante e intangible de recursos puestos en política asistencial; y un sistema flexible de programas y proyectos bastante eficientes y eficaces. El fondo nacional, protegido de las oscilaciones económicas y de política pública (en parte por la propia continuidad del gobierno) y receptor directo de la cooperación internacional, financia las diferentes líneas de intervención de la política asistencial, que aparecen como programas compitiendo por financiamiento del fondo nacional. Los programas son cogestionados con los gobiernos locales, pero el control del fondo los obliga a ser un poco más serios que el resto de la familia latinoamericana respecto de su diseño, sus objetivos y sus impactos. Ese “respeto” no viene impuesto por los organismos multilaterales, sino que es producido por el propio arreglo institucional nacional.

El programa (o los proyectos más pequeños) le piden dinero al fondo y éste aprueba el financiamiento sólo si ese programa viene procesado políticamente por el gabinete social (la reunión de los representantes de los ministerios responsables de la política social), para que no sea incoherente e inconsistente con los otros programas existentes. Luego, el fondo hace una especie de auditoría técnica y, si es consistente técnicamente y además viene con la aprobación política del gabinete social, resulta financiado durante el tiempo en que sigue produciendo impactos positivos. El programa puede, a su vez, negociar y co-ejecutar con gobiernos locales u organizaciones civiles. Esto naturalmente llevó a una importante racionalización del gasto asistencial y, además, a una profesionalización muy grande de los instrumentos de gestión.

Es este un cuadro idealista, de un sistema que en Chile a veces es muy criticado. Pero préstese atención a estos elementos: la intangibilidad del fondo, el carácter técnico y éticamente poco cuestionable de su manejo, la profesionalización y la tecnificación del diálogo intraburocrático, la coherencia política y técnica, todo contribuye a un nivel de seriedad poco común en América Latina.

Para Argentina es, directamente, una lógica de otra galaxia. El impacto de suavización de los déficits de necesidades es ostensible, el impacto de reforzamiento de la creación de empleo de la economía es notorio, y tiene además el impacto lateral nada desdeñable de una mayor racionalidad y legitimidad en el uso del gasto asistencial. Lo interesante fue que la Concertación se apropió de ese discurso que era neoliberal y lo convirtió en su propio discurso: "Somos un país pobre, hay que ahorrar para hacer más política social". La eficiencia y la efectividad del gasto son también objetivos del Partido Socialista. En efecto, es recién en la última etapa del gobierno de Lagos que todo este complejo se recicla en un programa más ambicioso, Chile Solidario, y se le da un componente más universalista-ciudadano. Entonces, ahora, además de que teníamos un sistema de fondos y de programas muy bueno, tenemos un programa central que apunta a garantizar un umbral mínimo de condiciones de vida.

Ahora bien, y este creo que es el sentido que tiene esta conferencia, sería un error deducir de lo que digo una recomendación de aplicar el modelo chileno. La moraleja de lo que estoy contando es cómo una heterodoxia estratégica puede obtener buenos resultados. Una adecuada integración de diagnóstico, condiciones y tiempo, para la que lamentablemente no hay un sustituto. En este sentido, cada caso nacional es un universo en sí mismo y las soluciones deben ser buscadas en términos de los contextos específicos. Cuando uno mira los modelos de política asistencial, lo mejor que encuentra son las buenas conjunciones entre lectura del entorno, diagnóstico, planificación, seriedad relativa de la política pública, creatividad en la forma de abordaje del problema y, luego, una buena capacidad de aprendizaje de los errores y límites de lo realizado.

En la particularidad del caso brasileño, donde hay muchísima población en situación de indigencia, quizá el elemento "quirúrgico" de la política asistencial chilena no fuese el apropiado. En su lugar, se ensayó una masificación de la política asistencial a través de transferencias condicionadas, con componentes simbólicos de apertura de posibilidades de integración social con los programas asistenciales, como palancas imaginarias de la ciudadanía, digamos. De manera muy interesante, el crecimiento económico brasileño fue más lento e inestable que el chileno, por lo que deberíamos atribuirle una mayor parte de los resultados en términos de reducción de la pobreza a la política asistencial. Otro elemento insoslayable es que en Brasil, en este caso a diferencia de Chile, también se redujo la desigualdad en forma notable. Lamentablemente, aún es demasiado pronto para evaluar seriamente el rol que jugaron los instrumentos asistenciales en Brasil.

Brasil nos trae la atención al tema clásico del ingreso monetario ciudadano. En América Latina, los lugares en donde se intentó lanzar experimentos "puros" no fueron bien recibidos por la población, porque es muy difícil legitimar la idea de que el Estado debe asistir sin condicionamientos, y en América Latina está muy presente la idea de que hay que merecer el esfuerzo, de que debe haber una relación esfuerzo-ingreso. Es así que hay estrategias de transferencia de recursos, con diferentes niveles de condicionamiento más o menos categorial, más o menos universal, que

se han ido imponiendo. Me parece que allí lo que predomina es menos un redescubrimiento de la solidaridad ciudadana, que el análisis de que en una sociedad que ya es plenamente capitalista como la latinoamericana la única forma de incidir rápidamente sobre la situación de un hogar es repartir plata y que, entonces, lo que hay que buscar es la manera más apropiada de repartirla. A esta estrategia le llamamos “transferencias condicionales de dinero”.

En general, la transferencia es muy parecida en todos lados, lo que cambia más bien es la condicionalidad. Hay todo un debate sobre el método de la transferencia y sobre si debe o no haber un registro de receptores, si eso implica búsqueda de consistencia y coherencia o implica estigmatización y persecución. En otro debate se argumenta acerca del impacto en términos de “pérdida de incentivos” que la distribución de dinero tendría sobre los potenciales demandantes de empleo. Otro debate es si la condicionalidad debe ser específica o genérica, si debe haber seguimiento y control, etc. En la última época hay una preferencia por los programas que se asocian al cumplimiento de objetivos educativos y sanitarios, por sobre los programas que apuntan a la búsqueda de empleo.

Otra búsqueda es, como dijimos, la de los que tienen fe en el potencial de la economía social o solidaria como alternativa o complementación de la economía capitalista clásica para utilizar en política asistencial. En el fondo, se trata de la cuestión de si realmente existen estrategias para democratizar el acceso al mercado. La única vía que sobrevive con más apoyo positivo que negativo es la de las microfinanzas, que no rompe con las lógicas de acumulación del capitalismo. Muy por el contrario, resulta complementaria con éstas. Para las microfinanzas, básicamente la idea es que una de las principales razones por las cuales la gente no entra en la economía capitalista es porque no tiene capital; y el mercado financiero no está hecho para un pequeño agente, está pensado para una escala relativamente grande de ingreso y ganancias, razón por la cual es excluyente, no permite la entrada de la gente humilde que quiere iniciar un nuevo negocio. La idea es: hay que crear un sistema financiero que tenga los instrumentos de detección y las facilidades operativas como para financiar la entrada al mercado de un agente pequeño, entonces, para eso, hay que adaptar la teoría del riesgo, que es el centro del sistema bancario. Las microfinanzas implican una nueva teoría del riesgo, medido con otros instrumentos matemáticos y otra información, más sensible a las formas de la economía popular. Por estas complejidades, a las microfinanzas se le ha ido entrando de tres maneras: o por organizaciones solidarias, que se fueron transformando en organizaciones de microcrédito, como en cooperativas de crédito o por bancos públicos; por mini bancos comunitarios y asociativos; por sucursales de bancos grandes, públicos o privados, que quieren abrir una cartera de microcrédito.

La ventaja es que el microcrédito le ha abierto el camino a revisiones completas de las estructuras de mercado, sobre todo en el área rural, pero también tienen su problema de sostenibilidad y la limitación del entorno. El problema de sostenibilidad es, al igual que en la economía solidaria, el problema de los agentes que, al aproximarse la salida de la pobreza, abandonan la solidaridad por estrategias individualistas cada vez menos cooperativas. El problema de la limitación del entorno tiene que ver con la hostilidad que determina para un pequeño agente económico una economía inestable y fragmentada, oligopólica e informal.

Hemos hecho hasta aquí un punteo de las posibilidades que abren los “nuevos” instrumentos de política asistencial. Lo último que quisiera discutir con ustedes es el siguiente interrogante: ¿hay un nivel diferenciado que haya venido de la nueva izquierda latinoamericana? Porque, hasta ahora, estamos dentro del mundo de las socialdemocracias moderadas muy bien organizadas, o de los neoliberalismos disfrazados de solidarios, como cada uno prefiera verlo ideológicamente, como Brasil y Chile, y eventualmente Uruguay. En los países que se presentan a sí mismos como políticamente alternativos y que sus adversarios denominan neo-populistas, como Venezuela, Bolivia, Ecuador y, haciendo un esfuerzo, también Argentina (lo de Paraguay es demasiado reciente y presenta problemas previos a la mera existencia de la política social), ¿hay algo nuevo en política social?

La verdad es que todavía no hay mucha evidencia indiscutible de Bolivia y de Ecuador, porque están (Bolivia) o estuvieron hasta hace poco (Ecuador) sumidos en crisis políticas producidas por el propio cambio constitucional que los dos partidos gobernantes introdujeron. El bloqueo político hizo que todavía los gobiernos no empezaran en sentido estricto a desarrollar sus propias estrategias, entonces, por el momento sólo tenemos administración de lo que había. Sí se puede observar un intento de aumento del gasto público social básico (educación y salud), financiado con los recursos extraordinarios provenientes de la buena coyuntura global en los precios de sus respectivos exportables, y un esfuerzo de vuelta a la intervención regulatoria pública en la economía con objetivos de aumento del empleo. Estas estrategias están justificadas y legitimadas por constituciones que se presentan como reparatorias de injusticias históricas graves, y que además abordan el problema de una auténtica democratización del Estado: el acceso a los tribunales de justicia, la transparentización de la administración pública.

Bolivia ya había entrado en muchos de estos instrumentos nuevos de política asistencial con sus gobiernos neoliberales. Es el país de América Latina que tiene más extendida las redes de microcrédito, por ejemplo. Se incorporó la cuestión etnocultural a la política asistencial, se está trabajando en términos de nichos productivos, hay toda una problemática nueva, común a los demás países andinos, sobre cómo hacer para que el campesino autosuficiente se transforme en un empresario capitalista, cómo hacer para que una parcela autosuficiente que no vende su producto sino que lo consume o lo intercambia, se transforme en una PyME rural. Hay toda una serie de estrategias destinadas a consolidar el mercado interno y a abrir mercados externos, estandarizar la producción para poder colocarla, etc. El gran discurso de Evo Morales, por ahora, es menos de política social que de acceso de la población a la ciudadanía, hacer que el Estado sea de todos. Sobre una historia de niveles de discriminación graves, además de segmentación socioeconómica total, los desafíos son simplemente enormes.

El caso más desarrollado de búsqueda de alternativas para muchos es el de Venezuela. El problema de Venezuela es que hay mucho de resignificación publicitaria de instrumentos y una grave duda respecto de la profundidad real de los cambios. En líneas generales, es un país que está usando su sustancial renta petrolera para financiar, lo más rápidamente posible, mejoras materiales tangibles en las condiciones de vida de una población tradicionalmente muy desigual. Venezuela, por ejemplo, transformó los programas asistenciales en “misiones” y les introdujo un objetivo universalizante o de justicia social. Pero, paralelamente, no logró destrabar los obs-

táculos al desarrollo de una economía nacional con capacidad genuina de creación de empleo y/u oportunidades económicas masivas, fuera del uso directo o indirecto de la renta petrolera. El problema central que esto genera, más allá de las acusaciones de clientelismo que lanza la oposición antichavista, es que la estrategia no logra romper decididamente con la lógica de un país capitalista muy segmentado con una política asistencialista grande. Entonces hay una mejora indiscutible, polémica pero indiscutible, de la calidad de vida en la población, pero se debe a la distribución masiva de recursos públicos y despierta, lógicamente, dudas acerca de su sostenibilidad de largo plazo. Otro problema grave es la discrecionalidad, que es objeto de las acusaciones de la oposición antichavista. Cierto es que estamos hablando de niveles de discrecionalidad altos, y de una enorme dificultad del propio Estado para controlar la corrupción que este sistema genera. Los chavistas más serios y responsables están desesperados porque estamos hablando de una pérdida que se calcula en altos porcentajes del gasto público sólo por ineficiencia o corrupción. Entonces, se produce una situación de pérdida gradual de legitimidad de los propios objetivos de la Revolución.

Comenzando a cerrar estas reflexiones, creo que la lección más importante de la historia de las políticas públicas es que todos operamos por emulación: imitamos lo que vimos que salió bien en otro lado. La palabra de mando es heterodoxia, o sea, no hay ningún instrumento que por sí sólo garantice ni la felicidad ni el progreso, mucho menos en política asistencial. Para la reducción de la pobreza es muy importante el instrumento que se elija, y esto debe hacerse en función de una mirada muy consciente, de una muy clara percepción de cuáles son las estructuras de riesgo, las estructuras de posibilidades, las posibilidades del Estado y sus límites, las armas con que cuenta. Si no tenemos una adecuada percepción de todo esto, cualquier instrumento que elijamos va a ser de corto vuelo. Y creo no ser excesivamente optimista al decir que si nosotros tenemos una adecuada percepción de estas cosas, cualquier instrumento que elijamos va a tener un buen resultado.

En esta heterodoxia hay cosas que aparecen como condiciones indiscutibles de mejora de la política social en general, y de la política asistencial en particular. La historia reciente de América Latina muestra que una más inteligente apropiación de estos instrumentos produce mejores impactos de política pública. La primera, y lógica, es el desarrollo de la capacidad estatal. Me parece que lo que diferencia a Brasil y a Chile es un adecuado desarrollo de la capacidad estatal. En el caso de Chile por una sistemática construcción, a partir de los paradigmas de la nueva gestión pública; y en el caso de Brasil porque es la única burocracia weberiana con tradición de la región que, aunque incompleta y heterogénea, logró un éxito relativo en la construcción de un Estado al servicio del propio Estado.

Lo otro también positivo en la lista de cosas que sí se pueden trabajar es el tema de la ciudadanía de la política pública. Ciudadanizar es darle al ciudadano un lugar más directo en la gestión de los asuntos públicos. En los últimos años, gracias al discurso de la participación y a pesar de que el concepto se ha desgastado y banalizado, creo que hay una toma de conciencia acerca de los aspectos claramente democratizadores del Estado, que son la gestión asociada y la transparentización de la política pública. En la gestión asociada, la cogestión o la gestión participativa, el ciudadano es metido a través de organizaciones o individualmente en los propios ciclos de gestión. La mayor transparencia de la gestión es hacer legible al Estado,

que el ciudadano pueda acceder a entender los niveles de responsabilidad y de posibilidad de las instituciones públicas.

Otro tema clave, con muchas consecuencias para la política asistencial, es la importancia que para la política pública tiene la estabilidad del entorno macroeconómico. Lamentablemente, por más que nos pese, la inflación no controlada diluye los ingresos y la capacidad de consumo de los sectores con menos ingresos y eso es el primer paso a una degradación de las condiciones de vida. La experiencia latinoamericana muestra que no se puede arriesgar lo que se ganó de un lado con inestabilidad macroeconómica.

Volviendo a la discusión de las perspectivas, el enfoque universalista me parece que vuelve a adquirir valor en este sentido. Si algo hay de diferencia ideológica, el universalismo no es una modalidad de programas, es un enfoque de la política. Es justamente lo que rompe, como decíamos, con la focalización sistémica que exploró el neoliberalismo. Ahora bien, así como rompe con el enfoque de focalización sistémica, tampoco cambia necesariamente la estructura de los programas. Lo que les cambia es el objetivo y la lógica. O sea, universalista es la política que apunta a la creación de un piso de condiciones materiales, debajo del cual no puede caer nadie. Entonces los programas funcionan para ese objetivo. Lo que varía son los instrumentos que uso para eso. Ahí puede haber focalización, siempre y cuando la focalización sea inteligente y detecte lo que le impide o lo que obstaculiza a ese ciudadano o a ese grupo de un territorio acercarse al umbral establecido como parámetro. Las lecciones de la historia no son para relajarnos, sino para lanzarnos a la búsqueda de objetivos más democráticos e instrumentos mejor adaptados a esos objetivos.

