

¿POLÍTICAS UNIVERSALES VERSUS POLÍTICAS FOCALIZADAS?

Es sabido que las actuales autoridades del Ministerio de Desarrollo Social -al igual que los organismos financieros internacionales- son partidarios de las *políticas sociales focalizadas*.

Ahora bien, creemos que, a los fines de llegar a una adecuada comprensión de las virtudes superadoras de las organizaciones de la *economía social*, no es ocioso precisar lo que diferencia a las *focalizadas* de las *universales*. Veamos:

Las *políticas sociales universales* son aquellas prestaciones asistenciales (que se ejecutan por transferencias de bienes y/o servicios, directas o indirectas) con las cuales el Estado beneficia a todos los ciudadanos, sin tomar en cuenta el nivel socioeconómico, pobreza u otros ítems que discriminen en uno o en otro sentido. Entre estas políticas, estaría una *renta o ingreso universal* que, en principio, deberían recibir todos, más allá que luego se busque la "corrección" de los sectores de ingresos medios, por medio del impuesto a las ganancias.

Las *políticas sociales focalizadas*, por el contrario, son prestaciones restringidas a un subgrupo dentro del universo. Y ese subgrupo, se arma por alguna característica relacionada con una situación de privación. En otras palabras, para acceder a la asistencia, el sujeto tiene que demostrar que la necesita (es el caso del Plan Manos a la Obra y del llamado *monotributo social* que obliga a demostrar que se es socialmente vulnerable para poder inscribirse).

No es menos relevante señalar que las políticas sociales universales tienden a prevenir situaciones de privación: son *proactivas*; mientras que las políticas focalizadas sólo actúan una vez que la privación ha sucedido: son *reactivas*.

Si tomamos el caso de una política social de distribución de leche en polvo, interesa repartirla a todo el universo de chicos (incluso a los de clase media) porque el objetivo es garantizar que ningún chico tenga bajo peso. Una vez que la situación de desnutrición se ha producido, toda reacción es lenta; en definitiva, un parche. Y una desnutrición puede dejar secuelas neurológicas de desarrollo y maduración o causar otras enfermedades. La lentitud, la brecha, entre el problema (desempleo, pobreza, desnutrición) y su solución (recepción del subsidio) se agrava si consideramos que quien

necesita de la asistencia tiene que ir, solicitarla, un consultor tiene que certificar que la necesita, tiene que entrar en el padrón de beneficiarios, etc., etc. O sea, en el marco de la focalización, entre una cosa y la otra por ahí pasaron meses.

Y, lo que es peor aún, las políticas sociales focalizadas fragmentan las comunidades y erosionan los lazos sociales. En el seno de la comunidad, se establecen diferencias entre quienes “reciben” el subsidio o la asistencia y quienes no. Si se exagera la focalización, una familia con un niño menor de 5 años puede recibir un subsidio, mientras que sus vecinos que tienen un chico de 8 años se quedan mirando como los otros comen.

Las *políticas focalizadas* establecen sus prioridades en forma tecnocrática. Entre los profesionales que se involucran en el estudio de la pobreza, aparecen tres variantes: los *planificadores*, los *implementadores* y los *evaluadores*. Los planificadores (mayoritariamente, funcionarios y consultores de organismos internacionales) toman en sus manos la definición de parámetros para determinar cuando un pobre es lo suficientemente pobre como para ser beneficiario de la asistencia estatal.

Los segundos tienen su punto de mira en quienes van a recibir el plan, el subsidio o la caja y quienes quedarán fuera de la ayuda. Esto puede llevar a arbitrariedades varias; entre ellas que por diez o veinte pesos se incluyan o no a personas igualmente necesitadas entre los pobres previamente delimitados.

Pese a que estos funcionarios aseguran trabajar con una cabeza puramente “técnica”, suelen tallar en sus decisiones juicios de valor (políticos y/o ideológicos). Por ejemplo, ha ocurrido que consideren más digna la pobreza de una madre de varios hijos mientras que la del varón sin problemas de salud o la de la mujer sin hijos, o con un solo hijo adolescente (igualmente pobres), son consideradas “dudosas” y no merecedoras de asistencia.

En algún sentido, la determinación de quién es un pobre “digno” se construye con puntos de vista de clase media, pretendiendo exigir una exagerada “pureza” a personas con innumerables carencias y con otra escala de valores. Abonando lo señalado, es común observar a técnicos (que seguramente les daban a sus hijos abundante cola y hamburguesas) esgrimir que, si daban un subsidio de 150 pesos por familia de cuatro, había que prohibir que las madres compraran gaseosa, panchos o vino.

Por último, existen evaluadores externos (muy bien pagos) que se ocupan de controlar que la aplicación de los criterios de selección de los pobres haya sido “correcta”.

Esta focalización requiere de estructuras burocráticas bastante importantes. De cada peso gastado en programas financiados por el Banco Mundial o el BID, por tomar un ejemplo, 75 centavos se destinan a los pagos de los profesionales evaluadores.

Se puede decir que -aunque se hable de "derechos"- la focalización piensa esta asistencia social como un *don*, como algo que se da en las condiciones del donante, que es el que decide qué, cuándo y cómo. En esta forma de ver (más política que técnica) los pobres no deben hacer nada más que aceptar dócilmente lo que le dan.

De todos modos, aunque se debe apuntar a la construcción de políticas sociales universales, que incluyan esquemas de participación con sentido de equidad, con instituciones que den sustentabilidad, el objetivo último no sólo es lograr mayor eficiencia en la asignación de recursos sino también legitimar las políticas sociales en un espacio público en el cual sean todos participantes. En esa dirección, algunos casos puntuales de grupos discriminados o desaventajados pueden requerir de esquemas especiales para la equiparación de sus condiciones (Amadeo, 2008).

Por lo tanto, pese a lo antes expuesto, la contradicción absoluta entre política universal y política focalizada debe ser analizada en cada caso en particular, con más detenimiento. ¿Cómo trabajar sino los problemas propios de la adolescencia pobre y empobrecida? ¿Cómo abordar las carencias de las escuelas rurales y más postergadas? ¿Cómo entender las diferentes posibilidades de inserción en el mercado laboral que las personas tienen? En suma ¿Cómo lograr desarrollos comunitarios que potencien el desarrollo de las personas si miramos a la sociedad sólo con una mirada plana? (LLach, 2008).