

### La matriz moral y cívica de las políticas sociales

Cuando de políticas se trata, la primera -y la última- palabra suele pertenecer a los tecnócratas: los probablemente necesarios expertos en administración de servicios y recursos institucionales. Solemos olvidar que cada experimento, cada organización se edifica sobre los ocultos pilares de las tradiciones, los relatos sobre el destino querido de los humanos o los intentos prometeicos de limitar la azarosa construcción surgida de una lotería genética y social que todos comenzamos a jugar el día mismo en que somos concebidos.

Por eso, en este caso hemos preferido comenzar por dar la palabra a la filosofía. Luciano Alvarez y María Cristina Dutto conversaron en dos largas jornadas con Carlos Pareja, filósofo, investigador en el CLAEH, autor de una vasta obra sobre filosofía política. En los últimos años, Pareja ha realizado estudios sobre políticas sociales; ha evaluado proyectos y experiencias concretas como consultor de corto plazo del Programa de Cooperación Técnica OPP-BID, ha participado en la elaboración de los diagnósticos y propuestas sobre el sector salud y ha sido investigador principal del proyecto del CLAEH "La institucionalización de las coberturas de salud en la poliarquía uruguaya".

El dialogo comenzó con una discusión semántica. Pareja se resiste a hablar de "políticas sociales" y preferiría hablar de "políticas cívicas", porque quisiera "eludir un término comodín, tan vago como poco comprometido".

Otra precisión tiene que ver con el propio campo semántico a definir: muchas políticas que no parecen situarse en el campo de las políticas sociales -como las impositivas, de ingresos, de regulación del mercado y las remuneraciones laborales- surgen de las mismas matrices cívicas y morales.

### Excavando hacia las raíces

CARLOS PAREJA- Tal coma suelen verse, las políticas sociales suelen venir detrás de la políticas económicas, impositivas, fiscales o monetarias. Parece que llegaran para corregir lo que estas dejan mal o no contemplan.

Así vistas, se parecen a una ambulancia que viene a atender a los heridos, a los desamparados, a los refugiados del pelotón. Y mientras sean eso, las políticas sociales van a llegar tarde y mal. Y van a tener una especie de lugar no público, como las cárceles, en el que nadie se interesa hasta que hay un motín. Eso es lo peor que les puede pasar: que se conviertan en una cosa semipública, en una especie de aparato corrector que, además, se deja en las solas manos de los técnicos. Y ese no es un problema menor.

Dicho de otro modo, habitualmente llamamos políticas a un conjunto de medidas específicas deliberadamente orientadas a tener cierto efecto sobre el destino de las personas. Pero al mismo tiempo, existe una franja mucho más amplia, que no forma parte de ninguna institucionalidad de esas pero que a veces es mucho más importante u opera indirectamente.

Por ejemplo, los relatos públicos que castigan las discriminaciones, por lo menos ostensiblemente, pueden tener mucho más efecto sobre la vida de la gente y sus posibilidades que medidas destinadas a ayudarlos. Hay cosas que tienen que ver con el mercado de trabajo, las escalas de remuneraciones, los impuestos de herencia, que nadie las llama políticas sociales pero que de hecho tienen efectos decisivos.

Por eso conviene comenzar este análisis por un núcleo que no tiene nada que ver con ningún conjunto de medidas de salud, educación, protección de los niños, desamparados, ancianos. Comenzar por el análisis de **la matriz moral y cívica de las políticas sociales**, que no siempre está expresada a través de aparatos o medidas especiales.

Esa matriz fue muy importante en el Uruguay. Dio lugar a una de las mejores distribuciones del ingreso de América Latina, y muy buena en el mundo.

A pesar de todo -de las inflaciones, de las brutales recesiones que tuvo-, el Uruguay, aunque a veces se aparte un poco, vuelve a ella una y otra vez. El ejemplo contrario es Brasil, donde la inflación ha producido brechas brutales y, desgraciadamente, el Plan Real las está congelando.

- *¿Cómo definimos esa matriz moral y cívica de las políticas sociales?*

- Lo que está ahí en juego es sobre qué área del destino humano queremos ejercer control y sobre qué parte no queremos ejercer control. Es decir, es la contrapartida de la incidencia responsable de los ciudadanos. La institución cívica les dice a los ciudadanos: "Nosotros los vamos a tomar en serio. Cuando ustedes se casan, eligen un trabajo, un lugar, sus amigos, su religión, su partido político, cuando votan, cuando consumen, cuando dan testimonio de costumbres, de formas de vida, de diversión o lo que sea, nosotros le damos peso a eso. Es más: quedamos entrelazados y obligados a tomar en cuenta sus decisiones, porque pesan sobre nosotros". Entonces, las políticas sociales son apenas un aspecto de toda una construcción que arranca de la democracia ateniense, de dibujar, por un lado, áreas donde cobran relieve aquellas incidencias de las cuales podemos exigir responsabilidades y pedir cuentas al ciudadano; por otro lado, diseñar otras donde se procure que el destino humano escape a la naturaleza y al azar. Una suerte de ámbito experimental, controlado como si fuera un laboratorio, en el cual decimos: "Tomamos en cuenta estas cosas; estas no. Porque hay cosas que son demasiado aleatorias o turbulentas; las turbulencias y los azares los vamos a absorber en conjunto". Entonces, las políticas sociales son la última expresión de ese intento de generar áreas relativamente a cubierto de turbulencias aleatorias que no tienen relevancia moral y cívica, y generar las condiciones para que los desempeños, los intentos más o menos sostenidos de los individuos cobren relieve.

Es un intento de controlar el peso desmesurado que puede tener la lotería genética y la lotería social.

Unos nacen sanos, otros enfermos, unos agraciados, otros desgraciados, unos fuertes, otros débiles... Se supone que, además, la gente nace con talentos musicales, matemáticos. Y después están todas las circunstancias del medio, familiares, vecinales, las oportunidades, etcétera.

¿Cuánto peso les queremos dar a esos factores? Y ahí empezamos a

experimentar. Porque ahí hay una zona conceptual finísima: "Queremos que esto pese menos, pero no queremos que, al neutralizar esas diferencias, quitemos el lugar a otras diferencias que sí queremos que pesen. No queremos que se vuelvan todos irresponsables, que todos los desempeños sean irrelevantes, igualmente achatados, y que nada haga ninguna diferencia".

Ahí empezamos a preguntarnos. ¿Cómo hacemos para que los individuos, por haber nacido con determinada educación, en determinado medio, con cierto acceso a riquezas, oportunidades, vínculos, códigos, no arrastren esas diferencias de modo que se conviertan en desventajas sistemáticas?

*- Lo que llamamos habitualmente políticas sociales son entonces algunas de las ingenierías institucionales construidas a partir de esa matriz cívica y moral que pretende controlar esa lotería genética y social.*

- Claro, ese es el fondo del cual, al final, surgen las políticas sociales. Que nacen del mejor manantial y pueden terminar reproduciendo las diferencias que querían combatir, cuando no son capaces de tener muy claros sus fines, firmes y muy bien construidos, en su relato público.

*- De moda que, por un lado, tenemos una matriz cívica que define ciertos criterios de desigualdades a corregir, que tiene una articulación central con un cierto concepto de justicia. Luego hay un conjunto de operaciones, de ingenierías institucionales que tratan de transformar ese concepto en una serie de factores operativos. El riesgo es confundir las ingenierías con la matriz; santificar el mero aparato.*

- Más aún: en el caso, por ejemplo, de las jubilaciones y la escuela, son tan formales esos canales de distribución de oportunidades, de distribución de ingresos y de igualación de ventajas, que son muy fácilmente apropiables por aquellos que tienen mejor posesión, información, acceso al manejo de ese tipo de recursos.

Y, por lo tanto, llegan a ser acentuadores de las diferencias.

En los últimos años el Uruguay llevo a cabo tres plebiscitos: el de las empresas públicas, el de la educación y el de las jubilaciones (estos en realidad fueron dos). Han sido interpretados solamente como una reacción corporativa de sectores que tienen un sistema de apropiación sistemática sobre los recursos destinados a estos instrumentos de igualación o de distribución del ingreso. Sin embargo, creo que detrás de ellos hay algo más. Es el homenaje que hacen los uruguayos a ciertos institutos que han sido visualizados como expresión de ese culto por la igualdad.

Los uruguayos tenemos una especial preocupación por la igualdad. La procesamos de una forma distinta de la de los norteamericanos, sobre todo a través de un sistema político que permite recoger muchos vetos y que hace que nadie quede excluido de la capacidad de veto. Y logramos una sociedad que se preció -y yo creo que bien- de que los individuos tuvieran, primero, grandes oportunidades de movilidad; segundo, una distribución del ingreso que es enormemente mejor que la del resto del continente; y, sobre todo, que en los últimos cincuenta o sesenta años hemos ido reduciendo sistemáticamente los núcleos de pobreza. Esto es así; es brutal pero es así. La mejor comprobación está en el libro de César Aguiar de la colección Uruguay 2000.<sup>1</sup>

Y yo creo que esto no es ninguna casualidad, que en parte está

relacionado con nuestra construcción muy democrática, muy antioligárquica, con nuestro sistema político que impulse fuertemente, sobre todo con relatos públicos, que la gente no transmitiera ventajas adquiridas.

Sin embargo, la percepción mayoritaria de la ciudadanía uruguaya -y yo creo que no necesariamente equivocada, pero sí quizá despistada- es que todo esto está amenazado. Los plebiscitos son su expresión.

Creo que esos canales institucionalizados de equiparación de ventajas y desventajas funcionaron siempre mucho menos de lo que se pretende, pero formaron parte de los relatos a través de los cuales la sociedad uruguaya se esforzaba por dar oportunidades y amparar mínimamente a la gente para que las diferencias de talentos, de herencia o lo que sea no se convirtieran en destinos completamente disímiles.

Lo que sí es interesante es que ni el Estado a través de el empleo público, ni la educación, ni las jubilaciones cumplieron ese papel, ni en cuanto a la movilidad, ni en cuanto a la distribución del ingreso, ni a la reducción de la pobreza.

Para la gente más pobre, la jubilación es una miseria que no sirve para nada; es una pensión en el mejor de los casos; viven en la informalidad, no tienen oportunidades de acceso. Y la educación es simplemente el lugar donde confirman que tienen retrasos, que las cosas que ellos aprendieron en su medio no les sirven -porque además la escuela se encarga de demostrárselo-. La escuela es como una zona franca: no aprovecha todos los legados profanos y convierte en más difícil lo que se podría aprender mucho más fácilmente si se apoyara en los legados o en las cualidades profanas que tienen los individuos.

Tampoco el empleo público ha servido para la movilidad. Aquí también se puede ver que el pobre, en el mejor de los casos, termina en la tropa y puede llegar hasta sargento -los oficiales se forman en escuela aparte donde se reservan el derecho a la selección-. Y en el empleo público terminan de choferes, de intendentes, porteros. Allí, justamente, como son lugares muy visibles y controlables, la movilidad es nula. Y, por supuesto, a ellos no les sirve el tránsito escolar. Uno de cada cien puede utilizarlo, y tiene que luchar y pagar un costo brutal de desarraigo y de locura para que le sirva el ascensor educativo.

El ascensor educativo es un sofisma, una falacia de composición. Si tú estás en un auditorio de una conferencia y te parás, ves mejor al expositor; pero si todos se paran, no todos ven mejor. La idea de que a través de la educación se puede mejorar sistemáticamente el conjunto de remuneraciones y oportunidades laborales es un sofisma de ese tipo.

En cambio, el verdadero ascensor que hubo en este país ha sido invisible y mucho menos informal de lo que todo el mundo cree. Es el de los inmigrantes que no accedían ni a la escuela ni al empleo público. Crearon entonces canales a los que llamo *seudoinformales*.

Porque en estos casos el individuo empieza quizás con una inserción laboral dependiente, pero el propio sistema -las colectividades, centros regionales, las mutualistas, las redes de gallegos, asturianos, judíos o italianos- dotó a ese campesino bajado de las montañas y semianalfabeto de una cantidad de destrezas para las cuales la escuela no lo preparó. Así el individuo termina teniendo una panadería, una carnicería, un taller de reparación, reparto de diarios, comestibles... Es decir, aprende fuera de la escuela y genera oportunidades.

- Me parece interesante marcar que no es un sistema informal. Un peón rural no puede hacer mucho más que un marginado o un obrero de segunda clase porque le falta el segundo componente que tiene el emigrante, que es una red de solidaridad estructurada.

- Yo llamo a eso el nivel *meso*, que en realidad es el nivel de la política. Con esto quiero decir que los canales se crean -hay que crearlos-, son institucionales. No es un asunto mágico social ni nada por el estilo; son creaciones institucionales. Las instituciones de los gallegos, italianos, las mutualistas, las sociedades de socorros mutuos, son redes institucionales.

## **Un siglo de políticas sociales**

Ahora bien, si vamos a las políticas sociales específicas tenemos que remitirnos a una historia de cien o ciento veinte años, a lo largo de los cuales se han montado ya tres generaciones de políticas sociales, unas sobre otras. Estamos montando una cuarta y me animo a anticipar una quinta generación. Y lo más terrible de todo esto es que, en la mayor parte de los casos, las políticas sociales deliberadas, programadas institucionalmente para corregir asimetrías y discriminaciones, tienen efectos contrarios. Insisto en esta afirmación.

Quisiera recorrer brevísimamente las tres primeras generaciones.

El primer modelo se puede llamar el modelo bismarkiano. Consiste básicamente en generar fondos obligatorios a partir de las propias categorías de individuos -económicas y laborales- y con ellos generar una especie de cobertura para los miembros de cada una de las clases. Este modelo subsiste, aunque sea en forma residual, en muchas de nuestras instituciones. Deliberadamente o no, opera una congelación de las diferenciaciones sociales; les dan una especie de carácter estatutario, limitándose a cubrir a los miembros de los riesgos individualizados. El sistema jubilatorio muchas veces arrastra la impronta del modelo bismarkiano. Que, por supuesto, tuvo mucho peso en Latinoamérica en regímenes de políticas sociales como los argentinos y los brasileños, reforzados por una cooptación entre el gobierno y las corporaciones económicas y laborales.

La segunda generación de políticas sociales, consciente de los efectos congeladores de la primera, apuntó al polo opuesto: hacia prestaciones de tipo universal, accesibles a todo el mundo, en materia de salud, educación, acceso a la vivienda, mecanismos de retiro también de base universal, seguro de desempleo, etc. Generó un inmenso aparato burocrático para realizar esas prestaciones, para lo cual, por supuesto, habilitó una cantidad de empleos y recaudaciones crecientes de recursos fiscales. A este modelo podemos llamarlo el del *Welfare State*.

El problema con este tipo de modelo, que también sigue subsistiendo - porque cada uno se monta sobre otro, como las ciudades de Troya que descubrió Schliemann-, es que todos esos mecanismos terminan siendo fácilmente apropiados por sectores medios y generando transferencia de los más pobres hacia los sectores medios y los mejor colocados y más organizados.

Por ejemplo, los mecanismos de préstamo de viviendas, con fondos recaudados del conjunto de la población, terminan favoreciendo brutalmente a que los sectores medios tengan créditos baratos y fácilmente amortizables para adquirir sus viviendas.

Los mecanismos de salud terminan siendo distorsionados para servir a la demanda de sectores que tienen hábitos y disciplinas de higiene, alimentación y cuidado, y no para la gente que más los necesita, que en realidad requeriría otra oferta de servicios médicos muy distinta.

Y la educación, lo mismo: se transforma en un mecanismo por el cual toda la población, incluso los sectores más humildes, terminan financiando las posibilidades de mejora curricular y de inserción laboral de los sectores medios, que son quienes aprovechan del ascensor educativo.

El caso de las jubilaciones está ampliamente estudiado. En América Latina, Carmelo Mesa Lago muestra como sistemas de retiro implementados en todo el continente han sido reproductores de las desigualdades e incluso, en muchos casos, reforzadores de ellas.<sup>2</sup> Y también con mecanismos de subsidios perversos de la gente que tiene menos cobertura de retiro hacia los que tiene una cobertura mucho más formal por el tipo de empleo, inserción económica, etcétera.

Hasta aquí los dos primeros modelos.

Cada una de las olas de políticas sociales significa que nos damos cuenta de los fracasos de la ola anterior, de cada uno de los intentos de mejorar las oportunidades de la gente y de que no sean castigados por sus antecedentes desfavorables. Al llegar a la tercera generación es necesario distinguir tres ramas. Una es la de los países europeos, otra es la que ha elegido Norteamérica y una tercera es la que se nos recomienda a nosotros, a los países más pobres.

Evidentemente, las políticas sociales europeas han logrado una especie de red bastante amplia de respaldo y cobertura que no deja que los individuos caigan por debajo de cierto nivel. Lo que no ha podido evitar son dualizaciones sociales y situaciones muy amplias de desempleo y de pérdida de autoestima de la gente. Allí entran complejas interrelaciones entre el mercado laboral, los mecanismos de distribución del ingreso y las coberturas.

Estos modelos, muy sofisticados y muy generosos, que en algunos casos llegan a hacer transferencias masivas, no han tenido, sin embargo, demasiados efectos en cuanto a la distribución del ingreso a la larga-sí en cuanto a eliminar la pobreza e impedir que los individuos caigan en situaciones de desamparo muy fuerte-.

Las personas desocupadas en Europa reciben prestaciones que les permiten manejarse en su propia vida. Pero la forma en que las reciben, los condicionamientos que esas prestaciones tienen -estar en situación de desocupación o tener bajos ingresos- generan trampas de desempleo y trampas de pobreza. Los individuos no se arriesgan a tomar un empleo por miedo a perder esas prestaciones, como tampoco se animan a tener otras fuentes de ingresos, o las ocultan.

El mercado laboral europeo es muy rígido y está liberado de la oferta de trabajo, precisamente porque los desocupados están subsidiados y, por lo tanto, en principio, son una oferta de trabajo que se retira del mercado. En cambio, Norteamérica ha apostado a un mercado laboral flexible, tiene una movilidad laboral mucho más grande y mucho menor tasa de desempleo. Pero el costo que está pagando es que hay gente -y sobre

todo actividades, categorías laborales- que tienen muy bajos salarios y toda la situación los mantiene en ese nivel. Es decir que se generan tipos de trabajo que en Europa no se generarían, de muy baja calificación, con salarios apenas de subsistencia, que mantienen a los individuos en esa situación y no les dan ninguna oportunidad de movilidad laboral ascendente.

Es decir que, aun sociedades que transfieren, a través de prestaciones y coberturas sociales, partes crecientemente voluminosas de su producto bruto, no han logrado eliminar dualizaciones y segmentaciones sociales. En ambos casos, los individuos que nacen en esas trampas, en esos bolsones, reproducen esa situación y se generan brechas crecientes entre los empleos mejor remunerados y las situaciones de educación y de oportunidades, por un lado, y los individuos que han quedado atrapados en los bajos empleos o en las prestaciones de desocupación y de pobreza.

Sería largo enumerar todas las trampas porque forman una especie de red maldita de la cual los individuos no pueden salir. Y repito que eso sucede a pesar de un esfuerzo muy generoso de sociedades que llegan a volcar a veces el veinticinco o treinta por ciento de su producto bruto en transferencias sociales. Así que no es un problema de ignorancia ni de mezquindad. Hay un esfuerzo muy importante que, sin embargo, no obtiene los efectos que se quieren y, al contrario, genera efectos perversos; genera una especie de autoproducción de la pobreza, de la mano de obra descalificada, del desocupado, del individuo que pierde autoestima.

Y en América Latina, como efecto de las recomendaciones de los organismos internacionales -en particular el Banco Mundial, también el BID-, hay un tipo de políticas sociales que se llaman focalizadas. Por supuesto, tienen la justificación de que van a atender inmediatamente situaciones de carencia, pero generan una especie de ciudadanía aparte. Son instituciones, burocracias y mecanismos destinados directamente a los pobres: escuelas para pobres, empleos para pobres, créditos para pobres, viviendas para pobres. Esto, por supuesto, significa un acento totalmente distinto del de las propuestas universalistas del *Welfare State*, que buscaban la escuela común, la salud común, mecanismos de acceso a vivienda sobre la base de fondos comunes, sistemas universales de retiro y desocupación, etcétera. Ahora bien, en todos esos casos, con las mejores intenciones -porque no hay por que atribuirles malas intenciones-, se refuerzan los mismos problemas, las mismas asimetrías y discriminaciones e incluso los aspectos de estigmatización social que trataban de corregir.

### **La cuarta y la quinta ola: hacia la signación universal**

Creo que hay por delante la elaboración de una cuarta y quizás una quinta ola de políticas sociales -a simple título de indicación, porque nos llevarían muy lejos y por ahora son simplemente propuestas-. Una forma es lo que se llama la renta básica incondicional o asignación universal, que corrige muchas de las trampas de las prestaciones condicionales que han asumido las políticas sociales europeas y genera una amplia flexibilidad y multiplicación de dimensiones del mercado laboral.

Pero un asunto pendiente es com(o) se puede actuar sobre algo en

que hasta ahora las políticas sociales no han actuado, que son las escalas de remuneraciones. Las escalas de remuneraciones son responsables de la inmensa mayoría de las desigualdades de oportunidades y de ingresos. Y lo son deliberadamente, con el apoyo del sesenta, setenta u ochenta por ciento de la población -es decir que son democráticas, que no es un problema de participación-. No es que las rentas del capital generen las desigualdades; en este momento las desigualdades de la gente se reproducen a través de que un médico gana quince veces más que un conductor de ómnibus o que un mozo de café. Es importante señalar que la mayor parte de las diferenciaciones en las escalas de remuneración no se correlacionan ni justifican en términos de costos de formación de recursos ni de abundancia o escasez relativa de su oferta, como lo ha estudiado Leroy.<sup>3</sup> Hay un problema importante en la relación entre el mercado laboral, la distribución del ingreso y las prestaciones y coberturas sociales. Cuando uno (actúa) sobre cada una de estas puntas, ello tiene efectos no controlables ni previsibles claramente sobre las otras dos, y a veces contrarios a lo que uno esperaba. Así que un primer intento de salir de este Triángulo de las Bermudas sería a través de la renta básica incondicional, que la recibiría todo el mundo, pobres y ricos; no estaría sometida a tutelas, a condicionamientos; no generaría ocultamientos para ser pobre; no generaría que la gente rechazara trabajos para conseguir prestaciones -al contrario, podría aceptar trabajos mucho más livianos, informales, tener otras fuentes de ingresos sin que eso le quitara la renta-; y, por lo tanto, permitiría otro tipo de actividades y de empleo y una mayor flexibilidad del mercado laboral.

- *Es viable económicamente eso?*

- Bueno, en principio, la renta básica incondicional no significa mayor gasto que las otras prestaciones que hay en Europa. Son el mismo volumen. Supongamos que en este momento una pareja de franceses o belgas -que son los países que se están acercando a las políticas sociales de tercera generación más generosas- recibe lo que se llama el Minimex, condicionado a que el individuo demuestre no tener ingresos



y estar dispuesto a estudiar o a aceptar trabajo. El volumen que recibe es muy grande; de hecho, una pareja puede tener con el Minimex una vida decorosa, mucho mejor que la que viven millones de personas en el resto del mundo. Quiere decir que la cuantía de esas prestaciones es muy grande. No se necesita mucha más plata para pasar a la otra, porque en el fondo lo que se hace es lo siguiente: al rico le sacamos doscientos dólares más y le damos doscientos en forma de renta; le cobramos un poco más de impuestos pero se los devolvemos. Por lo tanto, no significa una punción fiscal, una gravación fiscal que tenga efectos añadidos. Pero si tiene un efecto importante porque hace que el recibir esa prestación no genere todas las trampas ni se convierta en un estigma -" este es un parásito"-.

Sobre todo, no genera esa división entre los consumidores de impuestos y los contribuyentes, que existe por ejemplo en Estados Unidos. En Estados Unidos tiene efectos políticos el que haya una parte de la ciudadanía que se considere ciudadanos de primera y sea contribuyente neto de impuestos. En cambio, la otra parte está compuesta por recipendarios netos, que tienden a vivirse como una especie de parásitos. Repito, el problema de todos esos mecanismos de transferencias es que hacen a los individuos que reciben resultados netos de aporte del resto de la sociedad, una especie de estigmatizados como parásitos o algo así. La asignación universal no exigiría mayores sacrificios, les quitaría el estigma y evitaría todas esas trampas del desempleo inducido, de la pobreza inducida por los propios mecanismos con los cuales se trata de corregir el problema.

Para rematar, aun esta política muy generosa, de cuarta generación, tiene el defecto de tener un enfoque micro. Al igual que las viejas políticas clásicas, pretende encontrar en las circunstancias y oportunidades que tiene un individuo la clave para superar problemas, asimetrías, discriminaciones que operan a otro nivel. Es decir, que generan diferenciales, pendientes entre grupos de individuos, regiones, edades, mujeres y hombres, y por lo tanto, no actúa sobre esos procesos. Hay combates cívicos que librar allí. Y eso significa generar para los individuos posibilidades de compensar, por ejemplo, su baja calificación educativa.

Yo creo que hay que darles lugares públicos, plataformas públicas y

patrimonios públicos para que incidan sobre el resto. La única forma de que no tiendan a quedar invisibles y marginados es darles poder. Y poder significa, por ejemplo, compensar sus pocas posibilidades de acceder a los estudios más productivos -que requieren altas inversiones y que, por supuesto, no se les van a confiar a ellos, porque se apuesta a otro tipo de individuos-, dándoles el título de acciones sobre empresas públicas y privadas que hagan que la demás gente tenga que contar con su voluntad, tenga que convencerlos, persuadirlos. Estoy hablando de lo que va a pasar dentro de treinta o cuarenta años, pero vamos a tener que ir a eso.

Mientras tanto, creo que vamos a ir progresando hacia la cuarta generación de política, que los países ricos pueden empezar a practicar bien, desmontando todo el resto e incluso bajando los costos de administración. Porque toda la burocracia desaparece; el Estado no tiene ya que prestar educación, salud... Simplemente la gente recibe bonos educativos, bonos o vales de salud, recibe prestaciones y se convierte en ciudadano con capacidad de sancionar a los prestadores de salud, de (educación) o de vivienda con quienes contrata.

## Notas

<sup>1</sup>César Aguiar y Oscar Licandro: *Proyecciones de población uruguaya*, Montevideo, FESUR, col. Uruguay 2000, 1989.

<sup>2</sup>Carmelo Mesa Lago: *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina*, 2<sup>a</sup> ed., Quito, INCAE, 1994.

<sup>3</sup>Robert Leroy: *Un scénario égalitaire. La distribution des revenus en perspective*, Ciaco, Bruselas, 1983.