

Julio Boltvinik¹

DESMERCANTILIZACIÓN Y MODELOS DE BIENESTAR

La definición de pobreza más aceptada, como insatisfacción de necesidades humanas, puede leerse como violación de los derechos humanos si partimos de la concepción de que toda persona, por el solo hecho de existir tiene derecho a la satisfacción de las necesidades humanas. Sólo en las sociedades capitalistas más avanzadas, ahora que prácticamente ha desaparecido el socialismo, se garantiza a todas las personas la satisfacción de las necesidades humanas desde la cuna hasta el sepulcro. Aunque el individuo no pueda o no quiera trabajar, o no tenga quién le provea, si por su edad o condición no puede bastarse por sí mismo, los Estados de bienestar escandinavos le aseguran la satisfacción de sus necesidades materiales. Los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la atención, a la salud, a la vivienda, por sólo enumerar los más obvios, están garantizados. Quien requiere del apoyo del Estado para vivir adecuadamente no es estigmatizado socialmente, no se convierte en paria. Eso es así porque el individuo está ejerciendo derechos y no mendigando. Fuera de esos países, como veremos, sin embargo, el panorama no es tan positivo.

Pero conviene echarnos un poco para atrás y empezar diciendo que la actitud hacia la pobreza en gran medida está determinada, o por lo menos relacionada fuertemente, con la idea que se tenga del origen de la pobreza. De manera caricaturesca pero muy significativa en términos históricos, quienes piensan que la pobreza se origina en fallas del individuo, su mal comportamiento, la vagancia, el vicio, el alcoholismo, etcétera, obviamente van a tener una actitud hacia los pobres y hacia la pobreza en general muy diferente a quienes pensamos que la pobreza se origina en fallas no del individuo, sino de los sistemas sociales. Por eso, los que piensan que la pobreza tiene su

¹ El Colegio de México.

origen en fallas individuales adoptan una actitud dura hacia los pobres, un tratamiento duro, poco generoso. Incluso, a veces se les ha tratado, en distintos momentos de la historia, como delincuentes. Ser pobre era equivalente a ser vago y merecía cárcel en distintos regímenes legales. Ésta sigue siendo, en alguna medida, una actitud presente en muchas personas y en muchos grupos ideológicos.

Este tipo de percepción va normalmente asociado a la clasificación de los pobres en pobres merecedores y pobres no merecedores. Los primeros son aquellos a los que (como los niños, las viudas, los ancianos), incluso en este pensamiento, no se les puede culpar de su propia pobreza. Los pobres no merecedores, típicamente formados por los adultos varones de cuerpo sano, en uso de sus plenas capacidades, reciben un trato distinto al de los merecedores. Cuando son pobres se les tilda de vagos, flojos, alcohólicos, etcétera, y se les trata de manera radicalmente distinta.

Voy ahora a presentar una tipología de formas del Estado de bienestar apoyándome en uno de los autores más importantes en la materia que es Gösta Esping-Andersen, que nos va a permitir muy claramente ver dónde estamos y hacia dónde nos están empujando con las presiones y las reformas en marcha. Va a permitirnos ver por qué en casi todo el mundo la pobreza puede interpretarse como violación a los derechos humanos.

Esping-Andersen (1990: 21-22) dice que:

en las sociedades precapitalistas pocos trabajadores eran mercancías en el sentido de que su sobrevivencia dependiese de la venta de su fuerza de trabajo. Es cuando los mercados se vuelven universales y hegemónicos, que el bienestar de los individuos pasa a depender del *nexo monetario*. La introducción de los derechos sociales implica liberar a las personas del estatus de mercancía pura. La desmercantilización (éste es un concepto central) ocurre cuando un servicio es prestado como un derecho y cuando una persona puede sustentarse sin depender del mercado.

Esta categoría de desmercantilización es la pieza central en el análisis tipológico de Esping-Andersen y entonces es muy importante tenerlo claro.

La escuela primaria, pública y gratuita, es un servicio desmercantilizado, que se ha sacado de la esfera del mercado, que ha dejado de ser una mercancía y se ha convertido en un valor de uso social, un valor de uso colectivo. Entonces, el disfrute de las ventajas de la educación lo puede tener el niño independientemente de los ingresos y de la capacidad de pago de sus padres. Es decir, el servicio de educación al estar fuera del mercado se independiza del valor de cambio. Pero Esping-Andersen lleva el concepto más allá, por-

que no sólo se refiere a los servicios prestados como un derecho sino también a la capacidad de sustentarse sin depender del mercado.

Para Esping-Andersen, el acto radical de desmercantilización consiste en hacer que la fuerza de trabajo no sea una mercancía de venta forzosa en el mercado de trabajo para la subsistencia del individuo. Cuando esto ocurre, los Estados de bienestar han logrado la desmercantilización avanzada o plena de la vida social.

Nuestro autor clasifica los modelos del Estado de bienestar en tres tipos: primero, el modelo dominado por la asistencia social, al que llama *modelo liberal o residual*, donde los derechos a la asistencia dependen de la demostración de necesidad. El individuo, para tener derecho a la asistencia, tiene que demostrar que está en situación de necesidad vía la prueba de medios. Tiene que probar que no tiene medios suficientes y que, por tanto, necesita la asistencia social. En este modelo los beneficios son muy magros y están asociados al estigma social.

En este modelo la ayuda a los pobres ofrece una red de seguridad de última instancia y, al igual que en las leyes de pobres del siglo XIX, se busca presionar a todos a participar en el mercado. La desmercantilización lograda es mínima. Los arquetipos de este modelo en los países desarrollados son Estados Unidos, Canadá y Australia. Éste es el modelo que el Banco Mundial, entre otras instituciones internacionales, están promoviendo en los países periféricos. Hay en algunos países, sin embargo, un derecho a la asistencia social, sujeto a la prueba de medios. Es un derecho condicionado.

El segundo modelo del que habla Esping-Andersen es el de *seguridad social obligatoria o modelo conservador corporativista*, que provee derechos amplios a los asegurados, pero los beneficios dependen casi totalmente de las contribuciones y, por lo tanto, del empleo, lo que resulta en escasa desmercantilización. Es el caso en que se cubre a toda la población a través del mecanismo de la seguridad social, porque todos o son trabajadores directos de empresas formales o todos son derechohabientes asociados a ese trabajador.

El calificativo conservador lo asocia nuestro autor a este modelo por el principio de subsidiariedad del Estado de bienestar respecto a la familia. Es decir, que el Estado de bienestar sólo intervendrá si la familia no puede hacerlo, por lo cual el modelo no estimula la participación económica de la mujer, ni la independencia de los jóvenes. Los prototipos son Alemania, Francia e Italia. En este modelo se promueven ampliamente el familismo y los roles tradicionales del hombre y de la mujer.

En cambio, en el tercer modelo, al que Esping-Andersen llama el *modelo social-demócrata*, los principios de universalismo y desmercantilización fueron extendidos también a las nuevas clases medias, por lo cual se habría

logrado una igualdad a nivel más alto y no una igualdad de necesidades mínimas. Esping-Andersen explica que al aumentar las expectativas de las clases medias en los países europeos y en Estados Unidos, hubo dos reacciones de los modelos de bienestar social. Una, la que prevaleció en la mayoría de los países, fue dejar que esas mayores expectativas se atendieran por el mercado privado, lo que segmentó los servicios sociales. Tanto los servicios educativos, como los de salud y seguridad social se segmentaron entre los servicios básicos mínimos proporcionados por el Estado para la gran mayoría, que fueron perdiendo calidad, y los servicios privados de mejor calidad para quienes podían pagarlos. Eso, dice Esping-Andersen, lo evitaron los países que adoptaron el modelo social-demócrata elevando la calidad de las prestaciones que el Estado de bienestar proporciona y, por tanto, incorporando plenamente a toda la población.

Otro elemento de este modelo es que los costos de la reproducción familiar son socializados, estimulando la independencia individual a través, por ejemplo, de otorgar transferencias directas a los menores y a los ancianos e inválidos. Es decir, a diferencia del modelo conservador que lo hace todo a través de la familia y, por lo tanto, mantiene la dependencia de los jóvenes respecto a sus padres, y de la mujer respecto del esposo, en el modelo social-demócrata las transferencias son directas al joven o a la mujer, con lo cual éstos se liberan de ese autoritarismo familiar que tantos jóvenes y mujeres sufren.

Pero el elemento distintivo es que este modelo está comprometido con la garantía del pleno empleo. De tal manera que el derecho al trabajo queda en pie de igualdad con el *derecho a la protección plena del ingreso*. Es, desde luego, el más desmercantilizado de los modelos. Predomina en los países escandinavos.

De los tres modelos, el que nos suena más familiar, el que está siendo promovido e implantado en nuestros países, es el primero: el modelo residual o liberal, en el cual la asistencia social es solamente a quienes ya cayeron en la situación de pobres y donde no existe la universalidad de los servicios sociales.

REFORMAS SOCIALES EN CHILE Y MÉXICO

Para entender mejor este modelo y ver cuáles son sus raíces ideológicas veamos cómo describe este modelo una autora latinoamericana, Pilar Vergara (1990), cuando hace un estudio de las políticas hacia la extrema pobreza en Chile entre 1973 y 1988, o sea, en los años de la dictadura. La autora, de manera muy esclarecedora, define los siguientes principios neoliberales de política social y de lucha contra la pobreza.

En primer lugar está "El principio de subsidiariedad del Estado, según el cual éste debe abstenerse de toda forma de intervención, salvo aquellas que los particulares no pueden desempeñar adecuadamente".

El segundo principio es que los dos valores sociales fundamentales del neoliberalismo: la libertad individual y la igualdad de oportunidades, requieren como condición fundamental el principio de subsidiariedad.

En tercer lugar, la igualdad de oportunidades es definida como ausencia de discriminación en oposición al intervencionismo estatal. Ella se alcanzará sólo cuando sea el mercado —que somete todas las decisiones a reglas impersonales y uniformes— y no el poder arbitrario y discrecional de las burocracias públicas, el que regule el suministro y acceso a las prestaciones sociales. Todo esto tiene sus raíces en F. Hayek y en M. Friedman, los ideólogos en última instancia; pero en el gobierno de la dictadura quedaron expresados de manera transparente.

En cuarto lugar, para que todos los miembros de la sociedad disfruten de una real igualdad de oportunidades, se requiere que estén en condiciones de satisfacer, a un nivel siquiera mínimo, sus necesidades básicas, es decir, que no sean pobres extremos. Mientras este objetivo no se haya alcanzado, las personas afectadas por pobreza extrema se encuentran inhabilitadas para participar en el mercado, por lo que no pueden ejercer su libertad ni impera para ellos una auténtica igualdad de oportunidades. Por tanto, el gobierno debe intervenir sólo en los casos de pobreza extrema. De ahí en adelante las desigualdades subsistentes serían atribuibles sólo al esfuerzo o al mérito de los individuos.

La auténtica igualdad de oportunidades, declaraba el informe social de Chile en 1983, se contrapone con la tendencia hacia la igualdad de resultados, la que, aparte de conspirar contra la libertad, implica uniformizar, colectivizar, en suma, eliminar al individuo. (Vergara, 1990).

De esa manera se configuró en Chile una suerte de dualismo en la acción que el estado despliega en el ámbito social: privatización y libre elección en el mercado para algunos; para otros (los pobres extremos), asistencialismo y dependencia de subsidios estatales para asegurar la subsistencia, no así la movilidad social.

Es importante entender que la lucha contra la pobreza extrema es parte integral del neoliberalismo, no es un adorno que se puede poner o quitar, no es un acto externo al modelo. Está en la esencia misma del modelo. En Hayek mismo está la idea de que, para alcanzar efectivamente la igualdad de oportunidades, todos deben tener suficientes capacidades para jugar el juego

del mercado. Por eso no debe sorprendernos que el discurso de la política en México hable de lucha contra la pobreza extrema. No se habla de lucha contra la pobreza en general, sino sólo de lucha contra la pobreza extrema.

Esto nos da una idea más clara del papel del Estado en la ideología neoliberal. Es decir, salvo el Estado policía, la pobreza extrema es la gran excepción a la regla de que no debe intervenir el Estado. Este modelo neoliberal está siendo impulsado en México y en América Latina de manera muy clara.

De los tres modelos que presenté, el segundo y el tercero (conservador corporativista y el modelo social-demócrata), entraron en crisis muy seria en los años ochenta. En el origen de esta crisis estuvieron presentes factores como el envejecimiento de la población, la elevación de los costos de muchas de las atenciones provistas por sus sistemas, particularmente en salud, y el deterioro de las finanzas públicas. Por éstas y otras causas se produce una crisis de los Estados de bienestar en los países del primer mundo y Esping-Andersen (en Esping-Andersen, 1996: 1-2) señala que la enfermedad que aflige a los sistemas avanzados de seguridad social influye en el pensamiento estratégico en las democracias industriales emergentes. Los neoliberales sugieren que el camino al crecimiento y a la prosperidad está pavimentado de flexibilidad y desregulación. Su recomendación para América Latina y Europa del centro-oeste consiste por tanto en emular la privatización chilena y no el estatismo sueco del bienestar. Por eso conviene ver con cierto cuidado la experiencia chilena, que ha sido elevada al rango de paradigma no sólo para América Latina, sino para el tercer mundo en su conjunto.

Antes de la dictadura militar en Chile —según Huber, Evelyne (en Esping-Andersen, 1996) autora norteamericana que estudia el caso chileno— la seguridad social en Chile cubría entre el 60 y 70 por ciento de la población y ofrecía una amplia cobertura para todos los riesgos sociales. Sin embargo, el sistema de seguridad social era probablemente el más fragmentado de América Latina. El gobierno de Allende tenía un proyecto de reforma comprehensiva para crear un Estado universalista de bienestar, pero todo lo que pudo lograr fue extender la cobertura a los autoempleados y ampliar la accesibilidad de la asistencia social.

Es notable que las reformas a la seguridad social que instauraron el sistema de capitalizaciones individuales en Chile, y que después va a imitar México con la reforma al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en los años de Zedillo, no incluyeron a los militares ni a la policía. Los grupos privilegiados del régimen de la dictadura no fueron reformados, para no perjudicarlos con el efecto negativo en los niveles reales de las pensiones que genera el sistema de capitalizaciones individuales. Las reformas pinochetistas perseguían construir una sociedad atomizada y despolitizada en la que no hubiese

bases para la acción colectiva y el Estado no estuviese en el centro del problema de la distribución.

La reforma tuvo los siguientes elementos centrales. Cada vez que oigan uno piensen si ya se hizo en México o no, y si no se ha hecho espérense tantito, si los dejamos, lo van a hacer. Uno, la eliminación de los subsidios generalizados a la población. Dos, la privatización del sistema de pensiones, convertidas en un sistema de capitalizaciones individuales. Tres, la privatización del sistema de salud para las clases medias y altas; los llamados institutos de salud previsionales o Isapres, con primas muy altas y que sólo cubrían el 16 por ciento de la población en 1990. El resto de la población, mientras tanto, permanece con el sistema público de salud que se ha venido deteriorando rápidamente. Esta privatización ya viene en México, ya el nuevo gobierno está hablando del seguro popular de salud generalizado o universal, que va a ser un seguro de salud privado, para el que lo pueda pagar. La idea va más allá de la subrogación, porque no es sólo que hospitales privados provean los servicios para el IMSS o ISSSTE, sino es que las personas dejan de estar aseguradas con el IMSS o con el ISSSTE, y pasan a estarlo con una empresa privada que les vende un seguro que se hace efectivo con ciertos hospitales privados o ciertos médicos. Se trata de crear, o ampliar enormemente el mercado privado de servicios y seguros de salud.

Cuarto elemento, la reactivación y creación de nuevos programas dirigidos a los más pobres a través de mecanismos de focalización a hogares. Progres a es el prototipo de este enfoque. Y quinto elemento, que no se ha hecho en México, la operación privada de la educación básica, manteniendo su gratuidad.

En México se han implantado algunos elementos de la reforma chilena, la reforma del IMSS es casi copia al carbón del ejemplo chileno. La eliminación de subsidios generalizados y, con Progres a, el avance substancial de los programas focalizados a los pobres extremos.

Conviene destacar que el modelo chileno no es el único posible, que como apunta Evelyne Huber, Brasil avanzó hacia programas más universalistas, aunque de manera contradictoria, y Costa Rica resistió y mantuvo su modelo social-demócrata de bienestar casi intacto.

Aquí conviene entonces hablar de la focalización. Ya el debate en torno a la reforma de las pensiones, el paso al sistema de capitalización individual, se dio en su momento. Sabemos que fue un debate asimétrico. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), antes de 1997, impuso la reforma porque tenía mayoría absoluta en las dos cámaras. De tal manera que el debate fue muy relativo, y lo que nos queda ahora es el trago amargo de aquella reforma. La crisis en las finanzas públicas se explica, en parte, por la reforma del Seguro Social. Este papel de la reforma en la crisis fiscal ha sido anunciada,

con bombo y platillo, como un mérito de la reforma. Si ustedes leen las iniciativas de presupuesto de egresos de la Federación del 2000 y del 2001, verán que ambas fueron redactadas por la misma persona. Fijense, 2000 y 2001, son dos gobiernos distintos, dos regímenes distintos, pero es la misma persona la que las redacta. En ambas se presume del costo fiscal de la reforma del IMSS y se hace notar que el 1.1 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) es el costo adicional para las finanzas públicas de esa reforma. Es una reforma que, aparte de haber resuelto, probablemente, un problema de crisis financiera por el envejecimiento de la población, por la caída de los salarios reales y, por tanto, la caída de las contribuciones en efectivo de los cotizantes, les quitó a los empresarios y a los trabajadores gran parte de sus contribuciones, transformando al Gobierno Federal en el contribuyente mayoritario al IMSS. Estamos hablando de la reforma del IMSS que se impuso por la mayoría absoluta del PRI y que está teniendo un costo fiscal en el 2001 de 60 mil millones de pesos, casi cinco veces los recursos del Progresista.

El enfoque de la focalización ya ha cobrado fuerza en México a través, sobre todo, del Progresista (ahora Oportunidades). En este enfoque se pone claramente en práctica el modelo neoliberal o liberal residual, en el cual sólo recibe transferencias del Estado el que pruebe que no tiene medios para resolver sus necesidades. Conviene, por tanto, pensar un poquito en qué problemas tiene este enfoque. Nos lo han vendido como la solución maravillosa porque cuesta menos, es más eficiente. Entonces escuchemos lo que tiene que decir al respecto un economista que respetan tanto los neoliberales como sus críticos. Me refiero a Amartya Sen, laureado, como saben todos ustedes, con el premio Nobel de Economía en 1998. Dice Amartya Sen (1995: 11-24) sobre los programas focalizados:

Concebir los objetos de la focalización como pacientes, más que como agentes, puede debilitar el ejercicio de eliminación de la pobreza en varios aspectos. El punto teórico a favor de la focalización en la política antipobreza es muy claro: mientras más precisamente llega un subsidio a los pobres, menor es el desperdicio y menor es el costo de lograr el objetivo deseado. Es un asunto de costo-efectividad. Si los así llamados blancos, *targets* en inglés, fuesen todos identificables y no reaccionaran, ése sería el fin de la discusión.

La naturaleza del problema real de la eliminación de la pobreza difiere de esta visión precisamente porque la gente involucrada actúa y reacciona en respuesta a las políticas dirigidas a la remoción de la pobreza. Sen señala que todo programa de pobreza debe tomar nota de las siguientes acciones y reacciones de la gente, y los costos que los programas focalizados generan.

PROBLEMAS DE LA FOCALIZACIÓN

Si el subsidio está dirigido a los pobres que son identificados por un criterio específico, aquellos que no satisfacen el criterio pueden, sin embargo, pretender que lo cumplen proporcionando información inexacta. Algunos objetarán un sistema que premia la trampa y penaliza la honestidad, pero añade Sen, cualquier sistema de vigilancia que intente atrapar a los tramposos cometerá errores, dejará fuera algunos casos de buena fe y desestimulará a algunos para solicitar los beneficios a los que tienen derecho. Al intentar prevenir el tipo de error II, el error que consiste en incluir no pobres entre los pobres beneficiados por el programa, algunos errores del tipo I, no incluir algunos realmente pobres, se cometerán sin duda.

Esto llega a niveles de escándalo en el Progresista. El Progresista maximiza el esfuerzo para que todos los que se incluyan sean efectivamente pobres extremos, pero al hacerlo maximiza el error de dejar fuera una enorme cantidad, en millones, incluso en el propio medio rural, de pobres extremos que no quedan incluidos.

Otros costos y distorsiones de los programas focalizados que analiza Amartya Sen son la distorsión de incentivos, el estigma que va asociado a esos programas focalizados, las pérdidas administrativas y los costos de invasión. Quiero destacar uno de ellos. Cualquier sistema de focalización, señala nuestro autor, excepto los que operan a través de la autoselección, involucra premios discriminantes en los cuales algunas personas, típicamente funcionarios gubernamentales, juzgan las solicitudes que hacen los aspirantes a beneficiarios. El procedimiento puede involucrar costos administrativos sustanciales, pero no menos importante, involucra pérdidas de privacidad individual y autonomía en la necesidad de revelar información. Mientras más fina quiera hacerse la focalización, más invasivas serán típicamente las investigaciones. El problema es no sólo el de revelar información y la consecuente pérdida de privacidad, sino también los costos asociados de los programas de investigación y de vigilancia. Algunas de estas investigaciones pueden ser particularmente repugnantes tratando a cada solicitante como un criminal potencial.

En México este aspecto de la focalización apenas va a empezar. El Progresista levantó un censo en las comunidades de alta marginación. La población no sabía para qué era el censo. Reaccionaron ingenuamente. Cuando vengan las segundas, las terceras, las cuartas rondas de actualización del padrón, la gente ya sabrá de qué se trata y la ingenuidad será remplazada por la malicia y empezarán las trampas. La reacción pública será enviar a las trabajadoras sociales que querrán entrar a las casas y verificar que efectivamente el señor no tenga televisión, que no tenga lavadora, que no tenga refrigerador,

que no tenga coche, que el piso sea de tierra, etcétera. Es decir, verificar su pobreza, y entonces el asunto llega al extremo de los barrios de las ciudades norteamericanas y en las ciudades colombianas. En estas últimas, donde el sistema de identificación y selección de beneficiarios lleva actuando varios años y que es bastante universal, lo que ocurre es que hay sistemas de alarma y de información para saber cuándo van a venir los encuestadores o cuándo viene la trabajadora social a hacer las verificaciones. Entonces, hay movilización masiva para llevarse a otros sitios los bienes, las lavadoras, los refrigeradores, etcétera. También se ha detectado "importación" de niños para aumentar la familia. Cuando es encuesta original, traen a los niños de los parientes de provincia o le pagan a algún vecino para que les preste niños para presentar una familia más grande. Y entonces el ingreso *per cápita*, que ya saben que es una variable fundamental, baja enormemente. Es decir, realmente es una distorsión, sobre todo en Latinoamérica con la cultura de la trampa. Véase Fresneda (2002).

El otro punto importante es esta creación de poderes. Por ejemplo, en el Progreso se ha creado un ejército de médicos, enfermeras, profesores de escuela, promotoras y otros agentes que intervienen en el programa, que son los que "ponen la palomita" (certifican asistencia a la escuela y a la clínica), y sin la palomita la gente pierde el subsidio, y entonces el que pone la palomita adquiere un poder enorme sobre la gente. Es ingenuo pensar que no se usa dicho poder en procesos de negociación, de manipulación (aparte de los procesos de manipulación electoral), de corrupción individual para obtener ventajas y favores para esos médicos, para esas enfermeras, a cambio de la palomita. Estos son algunos de los problemas.

Quiero terminar este tema de la focalización con la opinión de una economista británica, Francis Stewart (1998). Después de analizar muchas experiencias de focalización en un trabajo con Andrea Cornia, y ver que no funcionan, que todos terminan dándole beneficios a los que no lo necesitan y que muchos que sí los necesitan no queden incluidos en los programas, termina diciendo: "Después del cambio de pasar de subsidios generalizados a subsidios focalizados, los pobres no se benefician de mayores recursos por persona" (pp. 574-586).

Sin excepciones, los esquemas que remplazan los subsidios generales con subsidios focalizados, reducen el gasto total, y es típico que disminuyan los beneficios por beneficiario. Para eso los hacen, para poder reducir recursos y destinarlos a otros fines. Y luego Stewart (1998) dice lo siguiente, que es muy importante:

Los subsidios generales bien diseñados son preferibles comparados con los subsidios focalizados, desde el punto de vista de llevar recursos a los necesitados de manera sostenida, aun cuando una parte significativa de los beneficios de los subsidios generales llegan a quienes están por encima de la línea de la pobreza, sin excepción son más progresivos que la distribución original del ingreso y otorgan beneficios reales a los pobres. Además, "los beneficios recibidos por quienes no los merecen pueden ser recuperados fácilmente mediante una tributación progresiva adicional".

O sea, el terror de darle subsidio a la tortilla de Slim, es el terror más ridículo, porque cuando Slim manda a su chofer en el Mercedes Benz o en el Ferrari a comprar las tortillas, está mandándolo en un auto que paga 100 mil o 150 mil pesos de tenencia anual, que paga un impuesto a las gasolinas brutalmente alto, y entonces el subsidio que se le está dando a las tortillas es realmente irrelevante y hay mil maneras de recapturarlo.

En este asunto de las recuperaciones fiscales (subsidios recuperados con impuestos y transferencias para compensar impuestos) es muy extraño que este argumento de Francis Stewart no lo hayan aceptado los neoliberales nunca cuando estaban eliminando los subsidios generalizados. Por ejemplo, en vez de eliminar el subsidio a la tortilla podrían haber razonado: "Dejemos el subsidio generalizado y recuperemos el subsidio, que no necesitan, cobrándole más impuestos, por ejemplo subiendo la tasa al Impuesto Sobre la Renta (ISR)". Pero si aceptan el argumento al revés. En la iniciativa de reforma fiscal planteada por el presidente Vicente Fox, el argumento es vamos a cobrarles Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los ultra pobres, pero se los vamos a regresar con transferencias. Es evidente que es mucho más fácil transitar el circuito subsidio generalizado -impuesto adicional a ricos, que el circuito impuestos adicionales -compensaciones a pobres, puesto que si bien en ambos casos hay un esquema de transferencias, en el primer caso son fáciles de administrar y no generan los problemas de la focalización que hemos visto. En el segundo caso, en cambio, es necesario elegir a quienes serán compensados, lo que es equivalente a un programa focalizado con todas las complicaciones y costos que hemos visto. En ambos casos, efectivamente lo que importa es el impacto del conjunto de las finanzas públicas, impuestos y gasto público.

EMPOBRECIMIENTO, DESMERCANTILIZACIÓN Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

La proporción de mexicanos viviendo en la pobreza por ingresos, la pobreza que se mide cuando se compara el ingreso de los hogares contra una línea de pobreza, aumentó a partir de 1983 prácticamente de manera constante has-

ta 1996, y luego de 1996 a la fecha hay una baja que evidentemente no compensa sino una parte pequeña del aumento, ni siquiera compensa el aumento ocurrido entre 1994 y 1996, de tal manera que el gobierno de Zedillo cierra con más pobreza que con al que empezó. Es decir, la vigencia del modelo neoliberal está asociada a un aumento brutal en la pobreza por ingresos. Una de las razones fundamentales de ese aumento en la pobreza por ingresos es el deterioro brutal de los salarios reales en la economía mexicana durante el mismo periodo.

Otras dimensiones del bienestar de las personas como: educación, acceso a servicios de salud, dotación de agua, drenaje, electricidad, incluso las características de la vivienda, no evolucionaron de la misma manera que la pobreza de ingresos. Éstas que yo llamo las pobrezas de educación, de salud, de seguridad social, de vivienda y de servicios, siguieron disminuyendo en los años 80 y en los 90 también. Han tenido una tendencia a la baja permanente, sistemática, y aquí viene la liga con el concepto de desmercantilización de Esping-Andersen. La razón por la cual los niños no dejaron de ir a la escuela en los ochenta, ni en la crisis de 1994 a 1996, es porque la escuela pública no es una mercancía; la razón por la cual las personas siguieron teniendo acceso a los servicios de salud es porque, por lo menos los servicios públicos, no son una mercancía, están desmercantilizados.

Y lo que pasó en la crisis de los 80 es muy interesante. Las finanzas públicas entraron en una severa crisis de la que no han salido, de ahí que tenga razón el gobierno actual cuando dice que hay que hacer una reforma fiscal. Obviamente las finanzas públicas están en crisis tan severa que no pueden cumplir tareas tan básicas en el desarrollo nacional como hacer carreteras u obras de irrigación. Es decir, no cumplen sus funciones básicas de gobierno.

Pero a lo que iba es que en los años ochenta se dismantelan casi completamente los gastos en ciertos rubros como desarrollo rural, el extensionismo agrícola, la asistencia técnica; los subsidios vía semillas y fertilizantes se desinflan brutalmente, se detiene casi a cero la construcción de obras de infraestructura básica. Pero no se cierra ninguna escuela, no se cierra ninguna clínica y, al contrario, se siguen construyendo escuelas y se siguen construyendo clínicas, y esto se ve muy claramente en las cifras de cómo se sigue abatiendo la pobreza en estas dimensiones.

Esto es muy importante porque a lo que me lleva a mí, primero, es a la importancia en la política social de la desmercantilización. Una política social progresista, tiene que desmercantilizar más y más áreas de la vida humana para hacer menos y menos dependiente la vida humana del mercado, porque el mercado, por naturaleza, es desigual y tiene sus fluctuaciones, y la vida humana tiene que estar protegida siempre y no se puede arriesgar a las

fluctuaciones del mercado. Entonces hay que sacar de la esfera mercantil los satisfactores básicos. Todos los satisfactores básicos.

Lo que nos recomiendan los neoliberales es exactamente lo contrario: mercantilizar, es volver a la esfera del mercado todas las áreas que se habían desmercantilizado. Por eso se quieren privatizar los servicios de salud; por eso, por ejemplo, todo apoyo a la vivienda se quiere convertir en el "voucherismo", darles *vouchers* a la gente para que demanden bienes en el mercado.

La filosofía neoliberal es que la intervención del Estado en lo social, restringida a la pobreza extrema como explicamos antes, debe hacerse subsidiando la demanda, dándole dinero o *vouchers* a los pobres para que puedan demandar en el mercado y sean las empresas capitalistas las que provean estos servicios. Para que haya más campos de negocios.

Cuando empezó la crisis de 1982 los que estábamos en este tema —ya llevo como verán muchos años en él—, teníamos el terrible pronóstico de que iba a empezar a aumentar la mortalidad infantil. Cuando empezaron a salir las estadísticas vitales nos sorprendimos de que la mortalidad infantil siguió bajando en 1983, 1984 y 1985. Sin embargo, ahora, con la perspectiva que da el tiempo, al organizar las series de datos de evolución de las mortalidades por grupos de edades, lo que resalta muy claro es que en las edades jóvenes: infantil, preescolares y escolares, las tasas de mortalidad que venían descendiendo muy fuertemente en los setenta se estancan en buena parte de los años ochenta. A veces, como la infantil, tardó tres años, entre la crisis de 1982 y el estancamiento de la tasa de mortalidad infantil que se empieza a dar después de 1985, pero que dura hasta 1990. En otros casos, como la preescolar o la escolar, el estancamiento empieza desde 1983 y 1984.

Mi interpretación es que hubo dos fuerzas actuando en sentido opuesto en la realidad social de los hogares: una, el empobrecimiento de los hogares en términos de ingreso, lo cual presionó a un aumento en las tasas de mortalidad, menos ingreso para comida, peor acceso a ciertos servicios, pero, por otro lado, estaba la otra fuerza actuando al contrario: mejor vivienda, más dotación de agua potable, lo cual tendía a disminuir las tasas de mortalidad.

Mi interpretación es que se empataron durante algunos años esas dos tendencias contradictorias y las tasas de mortalidad se estancaron. Y luego volvieron a bajar muy rápidamente en los años noventa; en cuanto al deterioro de los ingresos ya no fue tan notable, tan agudo, por lo menos bajaron hasta 1994 y 1995 que es hasta donde tengo la serie de mortalidad construida.

Pero el punto clave es que mientras la política económica y la evolución de la economía estaban empobreciendo por ingresos a la población, la política social los estaba compensando y los estaba mejorando por este movi-

miento contradictorio. La pobreza por ingresos también venía bajando en los años sesenta y setenta, y también venía bajando la pobreza de educación, de salud. Es decir, tiene que haber una interacción sinérgica, positiva, entre política económica y política social para abatir la pobreza. Finalmente, la evolución de la pobreza depende fundamentalmente de la política económica y de aspectos particulares de ella, como la política salarial, mucho más que de la política social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Esping-Andersen, Gösta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Gran Bretaña: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gösta (1996), "After the golden age? Welfare State dilemmas in a global economy", en Gösta Esping-Andersen (Ed.) *Welfare States in transition. National adaptations in global economies*, Londres: Sage Publications.
- Fresneda, Óscar (2002), "El sistema de selección de beneficiarios y el régimen subsidiado de seguridad social en salud en Colombia" *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, pp. 574-586.
- Huber, Evelyne (1996), "Options for social policy in Latin America: neoliberal versus social democratic models", en Esping-Andersen, Gösta (editor), *Welfare States in transition. National adaptations in global economies*, Londres: Sage Publications.
- Sen, Amartya (1995), "The political economy of targeting" en Van de Walle, Dominique, y Nead, Kimberley (editores), *Public spending and the poor. Theory and evidence*, Banco Mundial, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Stewart, Frances (1998), "La insuficiencia crónica del ajuste", en Bustelo, Eduardo y Minujín, Alberto. *Todos entran*, Bogotá: Unicef-Santillana.
- Vergara, Pilar (1990), *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973/1988*, Santiago de Chile: Flacso.