

La Jornada viernes 13 de noviembre de 1998

Economía Moral ▫ **Julio Boltvinik**  
*Debatir el Modelo Social*

Al escuchar las ideas sobre política social del Secretario de Desarrollo Social, Esteban Moctezuma, en las cuales hay una buena dosis de programas orientados a mejorar las capacidades productivas de los pobres, llega uno a la conclusión de que el debate sobre el modelo social, a diferencia del modelo económico, todavía está abierto en el seno del propio Gobierno Federal. Con mucha mayor razón, y antes de que el debate se cierre, los partidos políticos y la opinión pública deberían estar debatiendo intensamente este asunto. Para contribuir al mismo, recojo algunas ideas de la bibliografía sobre el tema.

Gosta Esping-Andersen (GEA) es probablemente el autor más destacado en el análisis de modelos comparados de bienestar social. "En las sociedades pre capitalistas, señala GEA, pocos trabajadores eran mercancías en el sentido 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 status de mercancía pura. La desmercantilización ocurre cuando un servicio es prestado como un derecho y cuando una persona puede sustentarse sin depender del mercado"<sup>1</sup>. A partir de este concepto de desmercantilización, GEA clasifica los modelos de Estado de Bienestar (EB) en tres tipos: 1) Los modelos dominados por la asistencia social, *modelos liberales o residuales*, donde los derechos (a la asistencia) dependen de la demostración de necesidad, vía las pruebas de medios, y donde los beneficios son muy magros y están asociados al estigma social. En estos modelos, prevalecientes sobre todo en países anglosajones, la ayuda a los pobres ofrece una red de seguridad de última instancia y, al igual que 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 son EE.UU., Canadá y Australia. 2) Los modelos de *seguridad social obligatoria, o conservadores corporativistas*, como los llama GEA, proveen derechos amplios a los asegurados pero los beneficios dependen casi totalmente de las contribuciones y, por tanto, del empleo, lo que resulta en escasa desmercantilización. El calificativo conservador lo asocia nuestro autor a este modelo por el principio de subsidiaridad del EB respecto a la familia, es decir que el EB sólo intervendrá si la familia no puede hacerlo, por lo cual el modelo no estimula la participación económica de la mujer. Los prototipos son Alemania, Francia e Italia. 3) El *modelo social demócrata*, en el cual los principios de universalismo y desmercantilización fueron extendidos también a las nuevas clases medias, con lo cual se "habría logrado una igualdad al nivel más alto y no una igualdad de necesidades mínimas como en otros lugares. Los costos de la reproducción familiar son socializados, estimulando la independencia individual" a través, por ejemplo, de otorgar transferencias directas a los menores, los ancianos, los inválidos (pp.27-28). 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.

Los E B entraron en crisis en los años ochenta. Esto se ha atribuido a la supuesta distorsión que los Estados de Bienestar generarían en el mercado, erosionando los incentivos para trabajar; a los efectos del envejecimiento de la población; y a la globalización que castigaría a los gobiernos pródigos y a las economías no competitivas<sup>2</sup>. Aunque GEA no rechaza del todo estas explicaciones, le parecen parciales. Sostiene que una parte del problema deriva de fallas de los mercados de trabajo que, al funcionar mal, generan una sobrecarga a los sistemas de bienestar. También es posible, señala, que haya fallas de los sistemas de bienestar que se quedaron anclados en el pasado y son incapaces de responder adecuadamente a las nuevas situaciones. Lo grave es 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 la prosperidad está pavimentado de flexibilidad y desregulación. Su recomendación para América Latina y Europa del centro este consiste, por tanto, en emular la privatización chilena y no el estatismo sueco del bienestar".

Conviene describir la experiencia chilena, elevada al rango de paradigma no sólo para América Latina sino para el tercer mundo en su conjunto. La situación previa a la dictadura militar puede caracterizarse, según Evelyne Huber, por "haber ofrecido una amplia cobertura para todos los riesgos sociales, pero que al mismo tiempo era probablemente el más fragmentado de los sistemas en América Latina... Cubría entre el 60% y el 70% de la

población. 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<sup>3</sup>. Es notable que las reformas a la seguridad social, que instauraron el sistema de capitalizaciones individuales, no incluyeron a los militares ni a la policía. 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"<sup>4</sup>. La reforma tuvo los siguientes elementos centrales: 1) La eliminación de los subsidios generalizados a la población. 2) La privatización del sistema de pensiones, convertidas en un sistema de capitalizaciones individuales. 3) La privatización del sistema de salud para las clases medias y altas, los llamados Institutos de Salud Previsional, o ISAPRES, con primas muy altas y que sólo cubrían al 16% de la población en 1990. El resto de la población permanece con el sistema público que se ha venido deteriorando rápidamente; 4) La reactivación (y creación de nuevos) programas dirigidos a los más pobres a través de mecanismos de focalización a hogares; y 5) 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 disminución de subsidios generalizados; y ahora, con Progresá, el avance sustancial de los programas focalizados a los pobres extremos. Conviene destacar que el modelo chileno no es el único posible. Que, como apunta E. Hubner, Brasil avanzó hacia programas más universalistas aunque de manera contradictoria, y Costa Rica resistió y mantuvo su modelo social demócrata de bienestar casi intacto. En las últimas semanas, en el contexto de los preparativos para la iniciativa de presupuesto, las autoridades hacendarias han sostenido la conveniencia de eliminar los "perniciosos" subsidios generalizados (los pocos que quedan) y "sustituirlos" por mayor cobertura de los programas focalizados a los pobres extremos. La focalización a hogares, que predomina en EE.UU y en Chile, no es la única forma de focalización posible. Formas alternativas son la focalización a comunidades, localidades o barrios pobres, como lo hizo, aunque deficientemente, Solidaridad, y la autofocalización, donde quienes no necesitan el programa se autoexcluyen.

Amartya Sen, recién laureado con el premio Nobel de Economía, se ha expresado muy claramente sobre la focalización: "Concebir los objetos de la focalización como *pacientes* más que como agentes, puede debilitar el ejercicio de eliminación de la pobreza en varios aspectos.<sup>5</sup> " El punto teórico a favor de la focalización en la política anti-pobreza 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" (traducción literal de *targets*) fuesen todos identificables y no reaccionaran, eso 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:

"*Distorsión de la información.* Si el subsidio está dirigido a los pobres, que son identificados por un criterio especificado... 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, incluir no pobres entre los pobres, algunos errores del tipo I, no incluir algunos realmente pobres, se cometerán sin duda". *Distorsión de incentivos.* "Los subsidios focalizados pueden también afectar la conducta económica de la gente. Por ejemplo, la perspectiva de perder el subsidio si uno fuese a ganar más de la cuenta puede ser un freno a las actividades económicas. *Estigma.* "Cualquier sistema de subsidios que requiera que la gente sea vista como pobre... tenderá a tener algunos efectos en el respeto a sí mismos y en el respeto que le tienen los demás". *Pérdidas administrativas y de invasión.* Cualquier sistema de focalización -excepto a través de la auto selección- 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 substanciales. No menos importante, pérdidas de privacidad individual y autonomía pueden estar implicadas 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".

**Costos sociales de asimetría del poder y de corrupción.** Pequeños potentados pueden gozar de gran autoridad sobre los solicitantes suplicantes. Hay muchos ejemplos de ejercicio de autoritarismo oficial

acompañando la recolección de información. La posibilidad de corrupción está, desde luego, presente siempre que algunos funcionarios tienen significativo control sobre el proceso de otorgar favores en la forma de beneficios focalizados".

He citado largamente al profesor Sen porque sus argumentos ponen en duda las ventajas del enfoque de la focalización fina. Pero no es sólo el profesor Sen el que piensa así. Los editores del libro del Banco Mundial que publica el trabajo de Sen que venimos citando, ambos funcionarios del banco, expresan de la siguiente manera lo que se desprende del trabajo de Sen y de un capítulo escrito por el prestigiado A. B. Atkinson, quien argumenta a favor de los programas universales: "Tomados en conjunto, los capítulos de Sen y de Atkinson estimulan un sano escepticismo hacia las convocatorias generales hacia focalizaciones más finas" (Dominique van de Walle y Kimberly Nead, *op. cit.* p. 8)

Frances Stewart ha resumido<sup>6</sup> los resultados que ella y A. Cornia obtuvieron en un trabajo incluido en el libro citado: "La focalización del gasto muestra varias fallas: a) Omite a muchos de los pobres porque no se presentan o no cumplen el criterio de focalización. Por ejemplo, en Jamaica, citada a menudo como ejemplo de la focalización exitosa del gasto, la mitad de la población pobre quedó excluida. b) Los que 'no merecen' el servicio logran en todo caso evitar la exclusión pretendida. En Sri Lanka, la tercera parte de los beneficiarios de los subsidios focalizados estaban por encima de la línea de pobreza. c) Los pobres no se benefician de mayores recursos por persona. Sin excepciones, los esquemas que reemplazan los subsidios generales con subsidios focalizados reducen el gasto total, y es típico que disminuyan los beneficios por beneficiario. d) 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 llega a quienes están por encima de la línea de 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 lo merecen pueden ser recuperados fácilmente mediante una tributación progresiva adicional".

Las ventajas del modelo chileno se ponen en duda con los anteriores argumentos. Se requiere un debate nacional intenso sobre las orientaciones de la política social ahora que la mayoría automática en el Congreso, con la que se aprobó la reforma del IMSS, no existe. La discusión del presupuesto de 1999 que hoy enviará el Ejecutivo a la Cámara será una buena ocasión para ello.

jbolt@colmex.mx

1 Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, G.B., 1990, pp. 21-22.

2 Gosta Esping-Andersen, "After the Golden age? Welfare state Dilemmas in a Global Economy", en Gosta Esping-Andersen (ed.), *Welfare states in Transition. National Adaptations in Global Economies*, Sage Publications, Londres, 1996, pp. 1-2.

3 Evelyne Huber, "Options for social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models", en Gosta Esping-Andersen (editor), *op. cit.*, p. 148.

4 Ibid, p. 164

5 Amartya Sen, "The Political Economy of Targeting", en Dominique van de Walle y Kimberly Nead (editores), *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*, Banco Mundial, John Hopkins University Press, 1995, pp. 11-24.

6 Frances Stewart, "La Insuficiencia crónica del ajuste", en Eduardo Bustelo y Alberto Minujin, *Todos entran*, UNICEF-Santillana, Bogotá, 1998.