

Hacia un estado de bienestar en México

La economía moral es convocada a existir como resistencia a la economía del "libre mercado": el alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y la demanda de pan, pero no resuelve el hambre de la gente

Bases conceptuales para una estrategia en la materia para la CND

*De manera reiterada, Andrés Manuel López Obrador ha planteado el objetivo de crear un auténtico Estado de Bienestar (EB) en México. En el Gobierno Legítimo una de las carteras es la *Secretaría para el Estado de Bienestar*, confirmando la importancia y vigencia del planteamiento. Pero no se ha especificado en qué consistiría dicho EB. Es necesario discutir e ir consensuando entre las fuerzas democráticas qué queremos decir cuando hablamos de un EB para México y qué tipo de EB queremos crear. El EB se puede entender, dice Esping-Andersen (EA), "en un sentido estrecho como el terreno del mejoramiento social: transferencias de ingresos y servicios sociales con alguna mención de la cuestión de la vivienda", o entenderse de manera amplia en términos del papel del Estado en la organización y administración de la economía", comprendiendo también (además de lo 'social') "cuestiones de empleo, salarios y de conducción macroeconómica"; se concibe la materia del EB como el *Estado Keynesiano de Bienestar*".¹ Sólo la visión amplia conlleva, por tanto, la articulación entre la política económica y la social y es la que concuerda con la postura de izquierda que caracteriza a la Convención Nacional Democrática (CND), al Gobierno Legítimo y al FAP. En el centro de toda concepción de izquierda del EB está la extensión de los derechos sociales, los que pueden verse también con la perspectiva de la *desmercantilización*,² que permite, dice EA, que el nivel de vida se independice de las fuerzas del mercado. Los "derechos sociales disminuyen el *estatus* de mercancía de las personas, añade (p.3). La pregunta central para la izquierda es si "las desigualdades y las divisiones de clase producidas por el capitalismo pueden ser revertidas por la democracia parlamentaria", dice EA (p.11). Históricamente la política social se hizo posible y necesaria cuando el capitalismo destruyó los mecanismos solidarios de reproducción social pre-industriales (la familia, la iglesia, la solidaridad gremial y las normas que obligaban a los nobles a ser generosos). Como "el mercado sólo atiende a quienes tienen la habilidad para desempeñarse en él" (p.15), la función de bienestar sólo podría ser apropiada por el estado-nación, aunque para que ello ocurra es necesaria la democracia y la movilización de las clases trabajadoras.*

*¿Cómo saber si un Estado es un EB? Según narra EA, Goran Therborn sugiere que un EB auténtico es aquél en el cual la mayor parte de sus actividades rutinarias diarias están dirigidas a atender las necesidades de bienestar de los hogares. Al aplicar este criterio, muchos estados autoproclamados como EB no lo serían. Otra forma de respuesta deriva de la distinción de Richard Titmuss entre EB residuales e institucionales. Mientras en los primeros el Estado sólo asume la responsabilidad cuando familia o mercado fallan y restringe sus compromisos a grupos sociales marginales y 'merecedores' (niños, mujeres, ancianos), en el segundo se atiende a todos, es universalista y prevalece un *compromiso institucionalizado con el bienestar*, por lo que las acciones se extenderán a todas las*

áreas vitales para alcanzarlo. Aunque EA no lo dice, la respuesta lógica siguiendo a Titmuss sería que un EB residual *no es* EB.

EA identifica tres principios del EB: 1) La ciudadanía social propuesta por T.H. Marshall constituye la idea central. Esta ciudadanía implica, ante todo, el otorgamiento de derechos sociales. "Si a los derechos sociales, señala, se les otorga el estatus legal y práctico de los derechos de propiedad, si son inviolables, y si son otorgados sobre la base de ciudadanía y no de desempeño, implicarán la desmercantilización (dM) del estatus individual. 2) El EB involucra la estratificación social. 3) Es necesario entender las interrelaciones entre las actividades del Estado y los roles de aprovisionamiento del mercado y la familia. Es a medida que los mercados se vuelven universales y hegemónicos que el bienestar de los individuos se vuelve totalmente dependiente del vínculo monetario. Al despojarse la sociedad de las instituciones que garantizaban la reproducción social fuera del contrato laboral, *la gente se volvió mercancía*. La vigencia de derechos sociales significa disminuir el estatus de mercancía. La desmercantilización ocurre cuando un servicio es prestado como derecho y cuando una persona puede sostener su vida sin depender del mercado. La presencia de asistencia social o seguridad social no desmercantiliza al individuo si no lo emancipa de la dependencia del mercado. La dM ha estado rodeada de fuertes disputas en el desarrollo del EB: promovida por los trabajadores para fortalecer su solidaridad, ha sido resistida por los empleadores pues debilita su autoridad absoluta. Los derechos se han desarrollado de manera desigual entre tipos de EB. En los dominados por la asistencia social, los derechos no están ligados al desempeño en el trabajo sino a la demostración de carencias. Tener que probar éstas y los magros beneficios frenan el efecto dM. Un segundo modelo, el de seguridad social obligatoria, tampoco avanza mucho en la dM porque los beneficios dependen de las contribuciones y, por tanto, del empleo y del trabajo. Un tercer modelo, el tipo Beveridge o de beneficios ciudadanos puede, a primera vista, parecer el que más avanza en la dM, señala EA. Ofrece un beneficio básico igual para todos sin considerar sus ingresos, contribuciones o desempeño previo. Es más solidario pero no necesariamente avanza mucho en la dM puesto que los beneficios ofrecidos casi nunca han sido de un nivel tal que ofrezcan una verdadera opción a no trabajar. Identifica un cuarto modelo, el EB desmercantilizador (países Escandinavos) que permite a los ciudadanos, sin pérdida potencial de trabajo, ingreso o bienestar general, *optar con libertad por suspender el trabajo cuando lo consideren necesario* por razones de salud, jubilación, maternidad, cuidado de menores, estudio y desempleo, con trámites y requisitos mínimos. (pp.22-23)

Generalmente se ha supuesto que el EB crea una sociedad más igualitaria. Sin embargo, EA aclara que el EB no es sólo un mecanismo para intervenir y posiblemente corregir la estructura de la desigualdad, sino que *es, en sí mismo, un sistema de estratificación social*. Vg. la asistencia a pobres previa prueba de carencias, estigmatiza a los receptores y promueve el dualismo social. El modelo de seguridad social promovido por Bismarck fue también, explícitamente, una forma de política clasista que buscaba promover las divisiones entre asalariados estableciendo diferentes programas para diferentes clases y grupos, con privilegios especiales para la burocracia. En los países donde la seguridad social nunca se extendió a todos los trabajadores, como México, su efecto en la desigualdad es todavía más evidente. EA narra que los socialistas cuando formaron gobierno en diversos países impulsaron reformas universalistas basadas en derechos (niveles de beneficio) uniformes para todos financiados con impuestos. Aunque resultan más solidarios, añade, éstos se basan en la presunción de una estructura de clases en la cual la inmensa mayoría son las 'pequeñas personas' que consideran adecuado un beneficio igualitarista modesto. Pero cuando ello no es así, como ocurrió en la posguerra

con la prosperidad de las clases trabajadoras y el aumento de las medias, los niveles uniformes (y bajos) de beneficios promueven el dualismo social porque los mejor situados acuden a los seguros privados y a la negociación de beneficios laborales adicionales. Cuando ello ocurre (como en Canadá y Gran Bretaña) el "espíritu maravillosamente igualitario del universalismo se convierte en un dualismo similar al de la asistencia social: los pobres dependen del estado y los demás del mercado. (pp. 24-25)

Todos los EB tuvieron que confrontar este dilema del cambio en la estructura social pero la respuesta fue variada. El modelo corporativista de seguridad social era el mejor equipado para enfrentar las más altas expectativas ya que podía ser ajustado para otorgar mejores beneficios. En cambio, en los países con regímenes de asistencia social o de universalismo tipo Beveridge, en la mayoría se preservó un modesto universalismo y se dejó al mercado la atención de los estratos altos. El dualismo emergente incluyó subsidios impositivos para los planes privados de bienestar. El resultado político fue la pérdida de apoyo de los estratos medios a un sistema cada vez menos universalista. Otra alternativa (adoptada en Suecia y Noruega) mantuvo el universalismo y adecuó los servicios a las expectativas más altas pero a costa de introducir desigualdades en algunos beneficios pero logró bloquear al mercado y retuvo el consenso político requerido para mantener los altos niveles impositivos del modelo.

En síntesis, dado el acercamiento entre el modelo liberal residual y el universalismo tipo Beveridge que no ajustó sus beneficios hacia arriba, EA tipifica tres conglomerados de EB: 1) El *liberal o residual*, en el que predominan la asistencia social vía prueba de medios, o *las transferencias modestas universalistas*, o los planes de seguridad social modestos, dirigidos a trabajadores de bajos ingresos. Normas liberales de la *ética del trabajo* mantienen bajos los beneficios para que no alcancen el nivel en el cual la población podría optar por no trabajar. Sus efectos de dM son muy pequeños y genera una estratificación con igualdad relativa entre beneficiarios y una diferenciación de mercado entre los demás. 2) El modelo corporativista conservador, que promueve valores familistas y el principio de subsidiariedad y reproduce las desigualdades del mercado, logró elevar las prestaciones y dejó fuera al sector privado. 3) El modelo social-demócrata promovió la igualdad a los niveles más altos exigidos por las clases medias. Aunque dejó así afuera a los particulares, aceptó la desigualdad de ciertos beneficios. Es el EB más desmercantilizador. Estimula la independencia de jóvenes y mujeres y la libertad de elección de éstas entre el trabajo y el hogar.

Algunas lecciones para un proyecto de EB promovido por la izquierda son: A) Se confirma que el modelo residual que han venido promoviendo el PAN, el PRI y el Banco Mundial, y que tiene como prototipo el programa Oportunidades, es inaceptable. B) Un modelo universalista de bajos beneficios puede ser igualmente promotor del dualismo social. Aunque tiene muchas ventajas sobre el modelo estrictamente residual, particularmente la no necesidad de la prueba de carencias y, por tanto, la universalidad efectiva de los beneficios entre los 'de a pie', la pérdida de apoyo social y la privatización indirecta que se producen pueden ser graves. C) El modelo de seguridad social obligatorio sigue siendo una opción atractiva porque evita la privatización de los servicios, pero como está atado al empleo, cuyas perspectivas no son muy favorables, tendría que resolverse mediante opciones no contributivas para importantes grupos de la población. D) El modelo social demócrata, que mantiene el universalismo a un alto nivel de prestaciones y avanza en la desmercantilización, es el mejor.

¹ Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Oxford, 1990, pp. 1-2. En el resto de la entrega tomo ampliamente de este libro y cito entre paréntesis las páginas.

² El concepto de desmercantilización lo desarrollé como parte de los estudios sobre las necesidades esenciales en México de Coplamar, y lo convertí en elemento de la estrategia para la satisfacción de las necesidades esenciales en México. Véase Coplamar, *Necesidades esenciales y estructura productiva en México*, Presidencia de la República, México, octubre de 1982, p. 74; y Julio Boltvinik, "Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México", en Rolando Cordera y Carlos Tello (coords.), *La desigualdad en México*, Siglo XXI, México, 1984, p.61. EA desarrolló el mismo concepto (véase nota 1), basándose según relata, en Karl Polanyi, y lo ha llevado más lejos, puesto que él lo aplica no sólo como yo a sacar de la lógica del mercado satisfactores básicos, sino también a la fuerza de trabajo misma: crear las condiciones para que las personas no se vean forzadas a vender su fuerza de trabajo.