

LA ECONOMÍA POPULAR COMO VÍA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA¹

Julio Boltvinik*

Para fundamentar adecuadamente el concepto de economía popular es necesario empezar por una visión, así sea esquemática, del todo social en términos de los procesos de producción y reproducción. Esto se aborda en la primera sección. En la segunda, se discute el concepto de economía popular y se adopta una definición operativa de la misma. En la tercera, se propone un planteamiento general para el desarrollo de la economía popular. En la cuarta la estrategia general se operacionaliza en uno de los modelos posibles para el desarrollo de la economía popular urbana, el de la vivienda y las comunidades urbanas productivas. En la quinta y última se analizan aspectos críticos de la banca social.

LOS PROCESOS DE PRODUCCIÓN Y REPRODUCCIÓN Y LOS AGENTES SOCIALES

Los agentes institucionales de los procesos de producción y reproducción son, en primer término, las familias o los hogares, unidades responsables de la reproducción de la población, tanto en términos de reposición de las capacidades de la población existente, como en términos del nacimiento y crianza de las nuevas generaciones. En segundo lugar, las unidades económicas especializadas de todo tipo, responsables principales de la producción y de la

* Investigador de El Colegio de México, A. C.

¹ Esta visión está inspirada en Julio Boltvinik, "Modo de producción estatal y satisfacción de necesidades esenciales: El caso de México", *Investigación Económica*, julio-septiembre de 1986, México, D. F., pp. 195-244.

circulación o intercambio en la sociedad. En tercer lugar, el aparato del Estado, con toda una gama de funciones sociales asociadas a los aspectos globales de la reproducción y a la creación de condiciones para el buen desempeño de hogares y unidades económicas. Esta división, sin embargo, no es nítida. Por una parte, porque muchas unidades económicas son, al mismo tiempo, hogares. Por otra parte, porque entre las funciones del Estado están las de producir bienes y servicios. Esto significa que estos tres agentes institucionales están involucrados en la producción, aunque los hogares mantienen la función social de reproducción biológica y el Estado las funciones de reproducción jurídica y económica globales, ambos en forma exclusiva.

Las funciones de reproducción biológica (intra e intergeneracional) de los hogares, los obligan, a partir de los recursos de que disponen, y a través de intercambios con la naturaleza y con la sociedad, a conseguir los medios de subsistencia que les permitan cumplir con sus funciones de reproducción. En general, los hogares disponen, para ello, de fuerza de trabajo y, en algunos casos, de medios de producción. Ambos constituyen, en un momento dado, sus dotaciones iniciales. Para transformar esas dotaciones en medios de subsistencia pueden: *a)* contratarse por un salario (vender su fuerza de trabajo); *b)* producir medios de subsistencia para su propio consumo; o *c)* producir bien(es) o servicio(s) que les permitan obtener ingresos y, por esa vía, sus medios de subsistencia. Por otra parte, los hogares pueden recibir transferencias –monetarias o en especie– de otros hogares, del Estado o de organismos privados no lucrativos.

La aplicación de fuerza de trabajo y de medios de producción por parte del hogar no termina con el acceso a los medios de subsistencia. Éstos requieren de un trabajo adicional antes de ser consumidos. Los alimentos deben prepararse para poderse consumir. La ropa debe ser lavada y planchada. Los menores requieren ser cuidados, protegidos y socializados. Estas tareas son realizadas mayoritariamente en los hogares, aunque pueden intervenir también unidades especializadas (guarderías, comedores institucionales o restaurantes, lavanderías). La contratación por un salario puede hacerse con otros hogares (servicio doméstico principalmente), con otras unidades económicas, o con el Estado.

La producción (para el propio consumo o para el intercambio) puede hacerse con fuerza de trabajo del propio hogar o con fuerza

de trabajo contratada, y puede tener lugar en el hogar o fuera de éste. Si aceptamos que las tareas de preparación de alimentos, cuidado de los menores, etcétera, son –a pesar de lo sostenido por el paradigma dominante– actividades productivas, concluiremos que todo hogar constituye una unidad económica. Esto es aceptado por el paradigma dominante sólo cuando la producción se destina al intercambio (valores de uso para otros) real o potencialmente (maíz cultivado para el propio consumo que, potencialmente, puede venderse). Así las unidades económicas familiares campesinas son concebidas como unidades de producción en las cuentas nacionales, pero no lo es la mayor parte de los hogares urbanos.

Podríamos decir, en síntesis, que hay dos tipos de hogares: 1) hogares que llevan a cabo solamente actividades de producción no mercantil (para el propio consumo); 2) hogares que realizan ambos tipos de actividades productivas (mercantiles y no mercantiles).

Nuestro segundo grupo de agentes institucionales, las unidades económicas especializadas, pueden ser empresas capitalistas, unidades del Estado o cooperativas. (Aquí el término especializadas se utiliza en el sentido de que su función única es la producción o circulación.) Las empresas familiares (hogares-empresas) y los trabajadores por cuenta propia son unidades económicas “no especializadas” (en el sentido anterior del término), que han quedado clasificadas en el agente institucional de los hogares. Las empresas capitalistas, sobre todo las grandes y modernas, han sido la quintaesencia del paradigma dominante. Son unidades económicas puras en el sentido de que la función que desempeñan es exclusivamente económica, que les son ajenas otras funciones como la de reproducción biológica. Todos los que en ella participan (propietarios, empleados, obreros) son miembros de algún hogar. A diferencia de los hogares-empresas, en los cuales producción y reproducción están indisolublemente integradas, en las empresas capitalistas la separación es tajante. Éstas son unidades de producción exclusivamente. Las relaciones de las empresas capitalistas son fundamentalmente mercantiles con trabajadores, clientes y proveedores, pero tienen un carácter más complejo con el Estado, que podría caracterizarse como fiscal-regulatoria.

En el Estado se pueden distinguir dos tipos de unidades económicas: las de producción no mercantil y las mercantiles. En las primeras se incluyen todos los servicios que el Estado no vende:

judiciales, de seguridad, educacionales, de salud, etcétera. En las segundas están las empresas públicas que producen y venden bienes y servicios. En ambos casos, el Estado contrata fuerza de trabajo asalariada de los hogares y compra insumos, maquinaria, etcétera, a otros agentes. Las actividades no mercantiles están estrechamente ligadas a la reproducción global de la sociedad, pero algunos servicios específicos (educación, salud) están orientados a apoyar las funciones de reproducción de los hogares. La producción mercantil de las empresas públicas está menos atada a la obtención de ganancias que la de las empresas capitalistas, lo que a veces les permite cumplir otras funciones.

Las cooperativas o empresas asociativas son unidades económicas propiedad de los que en ellas trabajan y donde las figuras de patronos y asalariados son inexistentes. Son, en principio, unidades económicas especializadas sin responsabilidad directa en la reproducción de la población.

Éstos no son los únicos agentes institucionales que participan en la sociedad. Habría que añadir, por una parte, organizaciones privadas de carácter no lucrativo (fundaciones, iglesias, ONG), que desempeñan funciones especializadas o apoyan las tareas de producción-reproducción de los hogares; y por otra parte, organismos internacionales que apoyan a los gobiernos, a las empresas, a los hogares o a las comunidades.

Describamos el ciclo de reproducción de un hogar pobre latinoamericano. Del número de personas que integran el hogar habría que descontar a los que, dadas las normas, no están disponibles para el trabajo (menores de edad, ancianos, etcétera) para determinar su dotación de fuerza de trabajo; además de ésta, será necesario determinar los medios de producción con que cuenta (tanto los orientados al mercado como al propio consumo). Incluimos, así, las materias primas, las herramientas y máquinas, la vivienda, los enseres domésticos, etcétera. En la dotación inicial es necesario incluir el inventario de medios corrientes de subsistencia (alimentos, ropa, combustible, etcétera) y el dinero. Por último, en esta dotación inicial hay que incluir los derechos de acceso (o las perspectivas reales, aunque no estén apoyadas en la legislación) a satisfactores transferidos por el Estado u otros agentes institucionales. Con esta dotación inicial, y dadas sus necesidades de subsistencia –que varían en función del tamaño y estructura de edades de los hogares, pero también

en función de circunstancias como enfermedades o limitaciones especiales–, apoyándose en la información de que dispongan sobre oportunidades del mercado (tanto de trabajo como de bienes y servicios), en un proceso más o menos autoritario o democrático, adoptan decisiones sobre la asignación de la fuerza de trabajo. Una parte se vende (contratación asalariada), una parte se asigna a la producción de bienes o servicios para la venta y, por último, una parte se asigna a la producción de bienes y servicios para el propio consumo (la primera y la segunda pueden ser cero, mientras que la tercera siempre es positiva). Asociada a la asignación de la fuerza de trabajo a los dos últimos grupos de actividades, está la asignación de medios de producción y medios de subsistencia. De la ejecución del trabajo en cada una de estas esferas se obtienen (si todo va bien) tres tipos de resultados: salarios, ingresos por venta de bienes o servicios, y satisfactores.

Los ingresos monetarios obtenidos permiten la compra de medios de subsistencia; éstos, más los producidos directamente, son transformados mediante la aplicación de fuerza de trabajo y la utilización de medios de producción, en satisfactores consumibles directamente. El consumo permite reponer la fuerza de trabajo (intra e intergeneracionalmente) para iniciar otro ciclo de reproducción. Igualmente se requiere reponer los medios de producción (semillas, instrumentos de producción, materias primas, etcétera) para reiniciar el ciclo.

El ciclo siguiente puede reiniciarse al mismo nivel que el anterior, o a un nivel ampliado o reducido. La naturaleza del ciclo de reproducción depende de las posibilidades de contar con mayor fuerza de trabajo y/o mayores medios de producción, o de un “cambio tecnológico” que permita tal ampliación sin, necesariamente, ampliar ni la fuerza de trabajo, ni los medios de producción. La ampliación de la fuerza de trabajo familiar depende, fundamentalmente, de procesos demográficos (crecimiento de la familia) pero la destinada a la generación de ingresos monetarios puede darse también a través de reasignaciones del uso del tiempo disponible (un hijo que deja de estudiar, una mujer que, gracias al acceso a un servicio de guardería, puede reasignar parte de su tiempo del cuidado de los menores a la producción mercantil o al trabajo asalariado). Igualmente, si el hogar dispone de los recursos monetarios necesarios, puede ampliar su fuerza de trabajo contratando trabajo

asalariado para actividades mercantiles y no mercantiles. Por último, mediante el desarrollo de capacidades y habilidades –por ejemplo a través de la capacitación o la educación– el hogar puede aumentar la calidad de su fuerza de trabajo, lo cual le puede permitir –bajo ciertas circunstancias– acceder a ciclos de reproducción ampliados.

La ampliación de los medios de producción depende de: la disponibilidad de mano de obra que se puede dedicar a procesos de inversión (verbigracia: mejoría de tierras, fabricación de instrumentos); la disponibilidad de recursos monetarios para comprar medios de producción, lo que a su vez depende del excedente que se haya podido generar por encima de las necesidades familiares (ahorro) o del acceso a recursos crediticios.

En la medida en que el hogar accede a ciclos de reproducción ampliados cada vez mayores, mediante la contratación de mano de obra asalariada, va transformando su naturaleza. Mientras la fuerza de trabajo asalariada es complementaria del trabajo familiar, la naturaleza de la unidad de producción se conserva, aunque aparecen mayores requerimientos de entradas monetarias para cubrir los salarios. Llegado a un punto, la unidad de producción se transforma en una unidad económica especializada, en una empresa capitalista. El punto crítico es, probablemente, cuando la unidad puede funcionar sin el trabajo familiar directo, cuando éste se reduce a un trabajo de dirección y gerencia. Es decir, la ampliación del ciclo de reproducción por la vía de la contratación de trabajadores asalariados puede llevar a la transformación del hogar-empresa en una empresa capitalista. La vía asociativa, la unión de varios hogares-empresa para la realización de todo el proceso de producción y/o comercialización, significaría también el cambio en la naturaleza de la unidad productiva, transformándose en unidad especializada (una cooperativa) sin responsabilidades en las tareas de reproducción. Pero si la asociación se produce sólo en algunos elementos del proceso de producción (abasto y comercialización, por ejemplo) y los hogares-empresa continúan efectuando labores productivas, se mantendrían las características de la unidad hogar-empresa (unidad de funciones de producción-reproducción), pero se podrían lograr ampliaciones sustanciales en su ciclo de reproducción.

EL CONCEPTO DE ECONOMÍA POPULAR

Para fines de una propuesta para el desarrollo de la economía popular como elemento de una estrategia para superar la pobreza, ¿cómo debemos enfocar la economía popular? ¿Deberemos visualizar las unidades económicas populares básicamente como unidades especializadas en la producción, o deberemos conservar en nuestro punto de mira simultáneamente las funciones de producción y reproducción? En cuanto a superar la pobreza, en la medida en que es una perspectiva para satisfacer necesidades básicas, está orientada más a la reproducción que a la acumulación. Su objetivo es permitir a las familias reproducirse a un nivel de dignidad humana, es decir, satisfaciendo sus necesidades básicas. En este sentido, interesan a la estrategia esencialmente los procesos de reproducción ampliada hasta alcanzar las normas de satisfacción de necesidades básicas. Sin embargo, en la medida en la cual los hogares son dependientes de fenómenos sociales globales como el mercado de trabajo, del cual dependen las oportunidades y condiciones de la venta de la fuerza de trabajo de las familias, la estrategia para superar la pobreza no puede dejar de interesarse en los procesos de acumulación y crecimiento que determinan dichas oportunidades de empleo.

Antes de intentar definir la economía popular, analicemos la conceptualización desarrollada al respecto por José Luis Coraggio: en primer lugar, parte de una sectorización de la economía urbana (su planteamiento no parece incluir la rural) en tres subsistemas: economía empresarial capitalista; economía pública (empresarial estatal y burocrática estatal); y economía popular. Dentro de lo que llama economía popular incluye a “trabajadores asalariados del Estado o del capital que están sometidos como momentos internos en la lógica estatal o capitalista”. La economía popular la entiende como el

conjunto de recursos, prácticas y relaciones económicas propias de los agentes económicos populares de una sociedad. No se trata entonces de la base económica correspondiente a una sociedad popular autónoma, sino de un segmento de una economía que no constituye en la realidad actual ni siquiera un subsistema parcialmente autorregulado.

El concepto operativo de economía popular es el siguiente: “se trata de unidades elementales de producción-reproducción (indivi-

duales, familiares, cooperativas, comunitaria, etcétera) orientadas primordialmente hacia la reproducción de sus miembros y que para tal fin dependen fundamentalmente del ejercicio continuado de la capacidad de trabajo de éstos". Coraggio continúa precisando su concepto operativo con las siguientes palabras:

...estas unidades de reproducción dependen de su propio fondo de trabajo (las capacidades conjuntas de trabajo de sus miembros) pues no tienen acumulada una masa de riqueza que les permita sobrevivir (salvo por periodos irrelevantes), ni participan de manera significativa en relaciones que les permitan explotar el trabajo ajeno bajo la forma de trabajo asalariado (esto no excluye otras formas sistemáticas de explotación, como las ligadas a las relaciones de parentesco).

Esta definición lo lleva a incluir en la economía popular un universo muy amplio de unidades, con criterios de selectividad distintos al de pobreza:

Esta definición operativa implica incluir unidades de muy diverso poder adquisitivo, incluso unidades con propiedad de medios de consumo no perecederos (electrodomésticos, vivienda, automóvil) y/o medios de producción (tierra, edificaciones, herramientas). También puede incluir a unidades con miembros profesionales de alto nivel de educación, y con los hijos dedicados exclusivamente al estudio. No coincide, entonces, con los segmentos de familias denominadas pobres, aunque los incluye.

Economía popular no coincide tampoco, para nuestro autor, con economía informal.

Las unidades populares de reproducción usualmente desarrollan estrategias combinadas de inserción en el sistema económico, que incluyen la articulación con la economía formal capitalista o estatal, a través de la venta de fuerza de trabajo, de bienes (el caso del artesanado y el campesinado, que incluso pueden sufrir formas diversas de subsunción al capital) y servicios de todo tipo.²

Este concepto de economía popular, al incluir las actividades domésticas y la función de reproducción (económica y biológica) de los hogares, tiene algunas ventajas y desventajas. Veámoslas.

² José Luis Coraggio, *Ciudades sin rumbo*, Ciudad, SIAP, Quito, Ecuador, 1991, pp. 334-337.

En primer lugar, eliminemos la ambigüedad del autor en cuanto a la cobertura espacial del concepto y asumamos –como queda implícito en algunos pasajes– que comprende también el ámbito rural, y no sólo el urbano. En segundo lugar, analicemos las ventajas de incluir las funciones de reproducción y las tareas domésticas. En efecto, postulamos antes que en las unidades económicas familiares (campesinas o urbanas) no se puede separar la función económica (generar ingresos) de la de consumo y reproducción biológica. Por tanto, incluir a los hogares con todas sus funciones –que es lo que parece hacer el autor– tiene la ventaja de no separar artificialmente, al interior de los mismos, lo económico de lo social, la producción del consumo, la reproducción de la producción. Por otra parte, los hogares –pero aquí sobre todo los hogares pobres– adoptan estrategias combinadas de inserción en el sistema económico y, desde este punto de vista, excluir a los asalariados del sector moderno de la economía, que forman parte de esa estrategia combinada de supervivencia, parecería inadecuado.

En efecto, entender incluso la dinámica de producción mercantil de tales unidades requiere tomar en cuenta en forma global esta estrategia combinada. Como señala acertadamente Coraggio:

La estructuración de actividades mercantiles y no mercantiles no es permanente, sino que depende de los costos y ventajas alternativas del uso de la capacidad de trabajo... Por ejemplo, si aumentan los ingresos salariales, puede aumentar el consumo mercantil y reducirse el trabajo no mercantil.³

Coraggio hace algunas exclusiones explícitas del concepto de economía popular:

Una condición discriminadora implícita es la no posesión de un fondo de riqueza que permita la reproducción por un periodo significativo sin una correspondiente degradación de las condiciones de vida (como sería la liquidación de la vivienda, fuente de seguridad económica, para alimentarse). Otra es la exclusión del rentismo o la explotación del trabajo ajeno a la unidad de reproducción como base permanente o fundamental de la reproducción. Esto no impide que la unidad económica popular utilice trabajo asalariado complementario para la reproducción –como en el caso de la contratación de

³ *Ibid.*, p. 340.

personal doméstico- o para la actividad económica mercantil por debajo del umbral de acumulación capitalista.⁴

La definición operativa de economía popular de Coraggio incluiría, pues, a todos los hogares menos dos grupos: los hogares propietarios (o socios) de empresas capitalistas, y a los hogares de aquellos (*v. gr.* profesionales independientes o asalariados o dueños de empresas familiares) que hubiesen acumulado un fondo de riqueza que les permita vivir sin trabajar. En términos positivos, la

...condición fundamental para clasificar como popular a una unidad de reproducción es el trabajo propio (en relación de dependencia o por cuenta propia) como base necesaria de la reproducción. En términos de clases, nos referimos entonces a lo que genéricamente suele denominarse trabajadores y a los miembros de sus unidades domésticas (aunque pueden buscarse excepciones, en general obreros, campesinos, artesanos, maestros y profesores, artistas pequeños, comerciantes, etcétera, y también los lumpen entran, desde la perspectiva de la inserción en la división del trabajo, en esta categoría.⁵

La definición citada de la economía popular como un conjunto de hogares que no coinciden con los hogares pobres, aunque los incluyen (ligada a los riesgos inherentes a una unidad de reproducción que depende del trabajo propio y que no puede contar con un fondo de riqueza que le permita vivir de él) delimita la economía popular como el conjunto de hogares pobres más los hogares en riesgo de caer en situación de pobreza (olvidando, de momento, los mecanismos de seguros de vida, jubilaciones, etcétera). En efecto, como señala Coraggio, “la dependencia de estas unidades de reproducción respecto a su propio esfuerzo continuado de trabajo se manifiesta en momentos de crisis de reproducción”.

Si volvemos al esquema de reproducción del hogar, veremos que los puntos de crisis potencial son muy variados. A nivel de las dotaciones, la enfermedad, incapacidad o muerte de cualquiera de los miembros del hogar con capacidad de trabajar, significará una menor dotación de fuerza de trabajo. Lo mismo puede ocurrir con los medios de producción, como resultado de desastres naturales (inundaciones, erosiones, terremotos) o sociales (despojo, robo,

⁴ *Ibid.*, p. 336.

⁵ *Ibid.*, pp. 336-337.

venta forzada). Con una menor dotación, las posibilidades de la unidad se ven reducidas. Adicionalmente, en la conversión de la fuerza de trabajo y los medios de producción en salarios y productos, están presentes los riesgos del mercado y de la producción. La búsqueda de empleo puede ser inútil y la persona puede quedar desempleada. El proceso productivo, particularmente en la agricultura, puede fracasar total o parcialmente (sequía, heladas, plagas, etcétera); los precios del producto pueden descender o bien las cantidades vendidas ser menores. En los procesos domésticos, los riesgos son, en general, menores. Sin embargo, en el proceso de compra los hogares pueden enfrentar alzas de precios que terminen reduciendo la canasta de bienes y servicios adquirible en el mercado. Ante estas emergencias –que dejarían al hogar por debajo de sus niveles de vida acostumbrados, lo que para los pobres puede significar la no sobrevivencia– los hogares desarrollan respuestas adicionales: lanzan al mercado de trabajo o a la producción por cuenta propia, individuos adicionales (niños, mujeres); se apoyan en las redes de solidaridad de la familia extensa, del barrio o la comunidad; desahorran (venden un televisor o un radio); rentan parte de la vivienda o la venden; y, en última instancia, acuden a la mendicidad o a actividades ilegales (robo, prostitución).

Algunos de los riesgos mencionados suelen ser cubiertos por la seguridad social: muerte, enfermedad, viudez, incapacidad por vejez o accidente. Los seguros agrícolas cubren los riesgos naturales de fracaso de las cosechas; los seguros de desempleo, los riesgos del mercado de trabajo. Los seguros de vida privados compensan con una suma de dinero la muerte del asegurado. Sin embargo, en América Latina estos seguros están muy poco desarrollados y el de desempleo es prácticamente inexistente. La seguridad social, en la mayor parte de los países de la región, se limita a cubrir a los asalariados de empresas capitalistas grandes y del sector público, mientras deja sin protección a los campesinos y a los productores urbanos pequeños. La estabilidad –y la seguridad social asociada– de un empleo con cobertura de seguridad social, impulsa a las familias a buscar su inserción en ella incluso si los salarios nominales están por debajo del costo de oportunidad (ingresos que derivarían de una actividad, por ejemplo, por cuenta propia).

Es muy útil conservar esta unidad entre funciones de reproducción y producción en los hogares. Ésta es la perspectiva unificada

que se requiere una estrategia de superación de la pobreza, que deberá crear las condiciones donde todos los elementos del proceso de producción-reproducción funcionen de manera favorable a fin de superar la pobreza de todos los hogares. Si volvemos la vista al ciclo de reproducción que describimos páginas atrás, podremos ir dando cuenta de todas las dimensiones en las que pueden definirse intervenciones en una estrategia de lucha contra la pobreza. Ésta comienza con los factores determinantes de las dotaciones iniciales de los hogares y las relaciones entre éstas y sus necesidades. Una política de apoyo a la planificación familiar puede facilitar a los hogares los medios para controlar su reproducción biológica a los niveles deseados, por ejemplo buscando que la relación entre personas activas y dependientes económicamente se mantenga dentro de ciertos límites. O puede llevar a cabo transferencias para los hogares que están pasando por una etapa del ciclo de vida en la cual esta relación es muy desfavorable. O bien puede desarrollar una política de guarderías para que las madres con niños pequeños puedan seguir trabajando extradomésticamente. Las dotaciones de medios de producción, las políticas de reforma agraria, crédito productivo, crédito para la vivienda, políticas de acceso y regularización del suelo urbano, pueden modificar las dotaciones de medios de producción en el sentido amplio que les hemos dado aquí.

Sin embargo, desde el punto de vista de un programa de apoyo a la economía popular, es necesario circunscribir el campo de acción fundamentalmente al fomento de la producción de bienes y servicios para la venta. Aumentar la capacidad de producción y mejorar las condiciones de comercialización en este ámbito, es el objetivo primordial de un programa de este tipo. La inserción de algunos miembros del hogar en el mercado de trabajo asalariado, y la dedicación de una parte del tiempo de trabajo al cuidado de los niños, a la preparación de alimentos, etcétera, son elementos contextuales para un programa de impulso a la economía popular, que deben ser cuidadosamente considerados pero que no constituyen su objeto. Por esta razón, conviene limitar el uso del concepto de economía popular a las actividades económicas (generadoras de ingreso) de los grupos populares realizadas por cuenta propia, por unidades económicas familiares o asociativas, dejando para la política macroeconómica y laboral el campo del mercado de trabajo asalariado. Esta postura es la que se adopta en este ensayo y ella

parece la correcta desde el punto de vista de lo que se persigue. Naturalmente, es necesario percatarse que la economía popular –así concebida– es sólo uno de los componentes de la estrategia de superación de la pobreza. En particular, la política macroeconómica (que incide en los niveles de empleo y de salarios y en los niveles de demanda que enfrenta la economía popular) y la política social (que incide, sobre todo en la reproducción del hogar), son complementos indispensables del Programa de Apoyo a la Economía Popular.

Para precisar los objetivos del componente de economía popular dentro de una estrategia de superación de la pobreza, se requieren criterios de trabajo que permitan optimizar un programa de economía orientado a la superación de la pobreza. Algunos de estos criterios son:

- a. Promover preferentemente unidades económicas (existentes o nuevas) que involucren miembros de hogares actualmente pobres. Esta preferencia no significa excluir algunos miembros de hogares no pobres (*v. gr.* profesionales que potencien las posibilidades de la actividad popular al asociarse con ellos o trabajar como empleados de sus asociaciones). Tampoco significa excluir a unidades económicas populares que permiten a sus miembros vivir actualmente por encima del umbral de pobreza, pero que podrían caer por debajo de éste al presentarse cualquiera de los riesgos enumerados.
- b. Promover preferentemente formas de organización de la producción que favorezcan la superación de la pobreza de todos los involucrados. Esto significa, por ejemplo, que deberán preferirse las formas asociativas a las microempresariales (sin excluir éstas). Que deberán preferirse las formas de producción autónomas respecto de las que dependen de una empresa capitalista o pública (sin excluirlas tampoco), ya que en estos casos una parte del excedente generado es transferido a las últimas, lo que puede convertir estas formas en mecanismos para la perpetuación de la pobreza.
- c. Promover preferentemente formas de organización de la producción vinculadas a la reproducción de los hogares, barrios y comunidades, donde se produzcan efectos sinérgicos en la calidad de la vida y en las oportunidades para las nuevas generaciones.

- d. Más que promover unidades aisladas (microempresariales o asociativas) debe buscarse la conformación de amplias redes institucionales que aumenten las economías externas de la economía popular, su potencialidad económica y su presencia cívica y política. En última instancia se trata de aumentar el poder popular para negociar y concertar con el poder empresarial capitalista y el poder estatal en mejores condiciones.
- e. Aunque preferentemente se trata de impulsar actividades económicas populares de tipo mercantil que eleven los ingresos monetarios de los pobres, deben incluirse también formas de producción no mercantiles, destinadas preferentemente al consumo colectivo del barrio o del pueblo (comedores, guarderías, lavanderías, etcétera).

PLANTEAMIENTO GENERAL PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA POPULAR

La promoción de la economía popular no significa, ni mucho menos, que deba desarrollarse en forma desarticulada de la economía moderna. Al contrario, una parte de las potencialidades económicas de las actividades por cuenta propia y asociativas de los pobres radica en su articulación, vía encadenamientos hacia atrás o hacia adelante, con las empresas modernas o con el sector público.

El concepto de desarrollo de la economía popular tampoco supone una línea asistencial o de beneficencia. Se trata de desarrollar actividades de alta productividad pero controladas por los pobres, de tal manera que los excedentes sean apropiados por ellos y, por tanto, resulten sustentables.

La economía popular, si bien tiene su elemento central en las actividades productivas, no se reduce a ellas, sino que constituye todo un modo de vida. Por eso, entre los pobres, las actividades económicas están intrínsecamente unidas con la familia y los lazos de solidaridad del barrio o de la comunidad. Para la promoción de la economía controlada por los pobres se parte de las formas espontáneas de organización para la producción, y se desarrollan a partir de los conocimientos modernos sobre los determinantes de la productividad, pero haciéndolo de tal manera que los pobres no pierdan el control de sus actividades y no se rompan los lazos de solidaridad.

Por último, y quizás lo más importante, el desarrollo de la economía popular, lejos de representar un obstáculo al crecimiento económico, se constituye en un formidable estímulo al mismo. En efecto, la historia económica demuestra que ante mercados reducidos y estancados, la producción detiene su crecimiento. Demuestra, además, que el estímulo de crecimiento de los mercados acelera el proceso de acumulación de capital. La recuperación de la capacidad de crecimiento de nuestras economías pasa por la ampliación del poder adquisitivo de las mayorías nacionales y especialmente de los pobres. De ahí la tesis fundamental de que la incorporación de los pobres como productores generando sus propios ingresos y, por tanto, como consumidores, significa que la ampliación del mercado y de la producción popular, no solamente no es contradictoria con el crecimiento de la economía sino que es, en esta coyuntura de desarrollo, una posible estrategia viable de desarrollo económico. Aun con un crecimiento bajo del PIB global, una alta tasa de crecimiento del PIB generado por los pobres producirá un importante aumento del bienestar social global.

Se trata de impulsar un crecimiento económico que, por el lado de la oferta, tenga dos sostenes fundamentales: la economía moderna y la economía popular. Por el lado de la demanda, el motor principal sería el crecimiento de los ingresos de los pobres, como resultado de dos fenómenos complementarios: el crecimiento de la economía popular (aumento de su producción, de su productividad y de una mayor apropiación del valor generado) y de la mejoría de los salarios reales y de los niveles de empleo en la economía moderna. En la medida en que se desarrollen las actividades económicas populares y eleven los ingresos de los ocupados en ellas, los mercados de trabajo asalariado se transformarán. La elevación de los salarios reales será inevitable si se quiere atraer al sector moderno a personas que tendrán otras opciones atractivas. La economía moderna tiene, además, la responsabilidad principal de financiar la capacidad para importar y para cubrir el servicio de la deuda externa, cuyo peso en la economía deberá reducirse. El sector moderno y el de economía popular estarán íntimamente vinculados tanto por el mercado de bienes intermedios como por el mercado de bienes finales y, como se dijo antes, por el mercado de trabajo.

Para lograr el crecimiento de la economía popular se requiere:

- a) mejorar su acceso a los activos productivos;
- b) hacer de su apoyo

una tarea sistemática y prioritaria de la estrategia global de desarrollo, utilizando la capacidad de compra del Estado, la asistencia técnica y otros servicios, *c*) eliminar las trabas legales al desarrollo de sus actividades.

Para mejorar el acceso a los activos productivos se hace necesario, en el medio rural, revitalizar la reforma agraria y llevar a cabo un programa masivo de mejoramiento de tierras (riego, nivelaciones, etcétera). Además de un mayor acceso a la tierra productiva, son vitales en este programa: *a*) las políticas de precios que tiendan a revertir el deterioro de los términos de intercambio entre el campo y la ciudad; *b*) las políticas de comercio internacional que eviten que alimentos importados subsidiados depriman el valor de la oferta interna de alimentos y desestimen su producción; *c*) la política de expansión de la demanda interna de productos agropecuarios en los que la economía campesina tenga ventajas productivas; *d*) la generación y difusión de tecnologías adecuadas a los problemas y a los recursos de los campesinos; *e*) el desarrollo de la infraestructura básica; *f*) el acceso de los habitantes del medio rural a los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento, así como a vivienda adecuada; y *g*) la asignación de créditos y el aprovisionamiento de insumos en condiciones favorables.

Para el acceso a activos productivos diferentes del suelo, urbano o rural, en tanto que son reproducibles por el ser humano, el elemento esencial es la redistribución del acceso al crédito, tanto para activos fijos como para activos circulantes. Se trata de lograr que los pobres tengan acceso a proporciones crecientes de los recursos crediticios, eliminando así uno de los elementos básicos que reproducen la pobreza y la encierran en un círculo vicioso. Para ello es importante eliminar el requisito de garantías de propiedad en el otorgamiento de los créditos. Éstas deben ser sustituidas básicamente por garantías de solidaridad.

El garante solidario puede ser, como lo muestra la experiencia de diversos países, el propio grupo asociativo de los pobres. También puede ser el Estado mediante un fondo de garantía que respalde los créditos otorgados a los pobres, para que puedan canalizarse a éstos los recursos de la banca comercial.

El acceso al crédito, aunque condición necesaria, no es suficiente. Ser pobre significa también tener poco acceso a la información y poca capacidad para interpretarla. Por eso, la capacitación (que de-

sarrolla habilidades específicas) y la asistencia técnica (que debe hacer concurrir información y habilidades específicas pertinentes al problema en cuestión) son, a corto plazo, elementos adicionales claves, en la ruptura del círculo vicioso de la pobreza. A mediano plazo, la educación (que aumenta la capacidad personal para procesar y utilizar información) es también un elemento clave.

Es necesario, para el desarrollo de la economía popular, que todas las actividades de fomento del sector público le otorguen una alta prioridad. Estas actividades, que comprenden medidas fiscales, subsidios, crédito, capacitación, asistencia técnica, compras y contratos del sector público, desarrollo de infraestructura, y el mismo gasto social del Estado, y que hasta ahora han estado dirigidas, casi exclusivamente, a apoyar el desarrollo de la economía moderna, deben dirigirse crecientemente a apoyar la economía popular.

La legislación que regula las actividades económicas está diseñada para la lógica empresarial y ahí funciona razonablemente bien. Sin embargo, al aplicarse a la economía popular tiende a convertirse en un obstáculo. Por ejemplo, en la medida en que las empresas deben comprobar sus gastos con facturas, y los pobres no puedan facturar sus ventas en las condiciones actuales, esta disposición frena la articulación de ambas economías. Es necesario no caer en la tentación contraria consistente en eliminar todo tipo de controles, pues ello llevaría a la anarquía. Se parte de la necesidad de que la legislación tome en cuenta las características de la economía popular, simplificando mecanismos, trámites y requisitos. Por otra parte, se debe partir de la confianza en el ciudadano, lo que supone que basta su palabra, y que no debe probar nada.

El desarrollo de la economía popular en el medio urbano puede hacerse de diversas maneras. Sin embargo, las que a continuación se presentan (las comunidades urbanas productivas) aprovechan plenamente dos de los recursos más importantes que poseen los pobres: su capacidad de trabajo y el lugar en que habitan. Además, es coherente con la discusión previa sobre las características de esta economía y con los rasgos generales del nuevo paradigma apuntado en la primera.

LAS COMUNIDADES URBANAS Y LAS VIVIENDAS PRODUCTIVAS

En el desarrollo del concepto de las comunidades urbanas y viviendas productivas (CUP), se parte de las siguientes premisas: *a*) entre

los pobres, la vivienda no es sólo el hábitat de actividades de consumo, alojamiento y protección (actividades de reproducción), como ocurre entre los sectores medios y altos, sino que es también el hábitat de actividades productivas; *b*) el barrio popular no es solamente, como las urbanizaciones de otros sectores, un lugar dormitorio; es también un “parque de actividades económicas”, es decir, una comunidad urbana productiva; *c*) el acceso al suelo urbano con una tenencia saneada es condición básica de seguridad para el desarrollo de la vivienda y del asentamiento popular; *d*) las dificultades encontradas en todos los programas de financiamiento a la vivienda popular, derivadas de la incapacidad de los pobres de pagar las cuotas de amortización e intereses de la vivienda como bien de consumo. En tanto se financia un bien de consumo durable que, por tanto, no genera ingresos monetarios, la recuperación financiera dependerá de actividades no promovidas por ella. En la concepción que aquí se presenta, la vivienda, e incluso algunos elementos de la infraestructura del barrio, se consideran inversiones autofinanciables, puesto que la vivienda se construye, se amplía o se renueva, como parte de un paquete de actividades productivas que generan ingresos monetarios y, por tanto, permiten a sus moradores cubrir los pagos.

En todas las comunidades urbanas pobres, los moradores desarrollan una red de solidaridad muy activa cuyo propósito básico es la sobrevivencia. Las estrategias de sobrevivencia de los pobres han sido documentadas en diversos ensayos. Al promover las CUP, es indispensable apoyarse en estos lazos de solidaridad y utilizarlos como un recurso básico para el desarrollo de la economía popular.

Es indispensable también entender la dinámica de desarrollo de los asentamientos humanos populares y el momento de dicho desarrollo. Desde que una comunidad pobre asegura la posesión del terreno en que vive, se inicia un proceso de consolidación progresiva, más o menos lento o rápido en la medida en que disponga de los medios económicos y apoyo técnico mínimos necesarios. Siendo la tierra, las casas y un mínimo de servicios, sus únicos recursos materiales, junto con su fuerza de trabajo, se ingenian múltiples formas de sobrevivencia, desde la venta ambulatoria callejera hasta tiendas, pequeños talleres o granjas en las mismas viviendas.

El estudio de las formas asociativas populares permite descubrir que las múltiples modalidades que éstas toman, están deter-

minadas por las economías de escala de la actividad en cuestión. Así, es frecuente encontrar que se asocian para realizar compras en común, para comercializar su producción, o para realizar obras de infraestructura, aunque las actividades productivas como la confección las realiza cada hogar en forma independiente. Sin embargo, la ausencia de economías de escala en la fase productiva se presenta, sobre todo, en actividades en las que no prima la división técnica del trabajo, esto es, en actividades artesanales en las que el individuo, o un pequeño grupo, realiza todo el proceso de producción en forma secuencial y no simultánea. Las empresas que operan con trabajo domiciliario han descubierto, sin embargo, que una vez que se descompone el proceso de producción en actividades parciales, se logran economías de escala importantes. La idea que aquí se propone, aprovecharía este descubrimiento y trabajaría en aquellas actividades en que con ello se logra aumentar la productividad, con una red de productores parciales, en sus propios hogares, formando una cadena productiva, y se apoyaría en lo referente a relaciones asociativas en aquellas actividades que requieren la acción grupal por las ventajas económicas que representan: abastecimientos, contratos, capacitación, comercialización, asistencia técnica, diseño y control de calidad. Con ello se pueden alcanzar altos niveles de productividad, así como la excelencia en la calidad y en el diseño. Para que estos beneficios sean apropiados por los pobres, estas cadenas deberán ser autogestionadas por ellos mismos. Al principio requerirán el apoyo del sector público o de las ONG, pero gradualmente éste se irá haciendo innecesario.

Las actividades productivas desarrolladas en este “parque de iniciativas económicas populares” serán el pivote para un mejoramiento radical de dichas comunidades. En primer lugar, la necesidad imperiosa de asegurar la disponibilidad de vías de acceso vehicular, de energía, así como mejorar y ampliar los espacios de la vivienda, moviliza a la comunidad. En segundo lugar, la conformación de redes y las actividades de capacitación y asistencia técnica (entre las que sobresalen el diseño y el control de calidad) se convierten en elementos que estimulan la organización barrial. En tercer lugar, la capacitación debe convertirse en el núcleo central e inicial del proceso de educación de adultos. En cuarto lugar, la participación productiva intensa de la mujer desata actividades comunitarias de cuidado, nutrición, salud y educación de los menores.

En quinto lugar, los requerimientos de agua para la producción, en algunas líneas productivas, puede movilizar a la comunidad en torno al desarrollo de instalaciones sanitarias y de atención a la salud.

La economía popular tiene algunas características intrínsecas, válidas en el ámbito familiar o asociativo, entre las cuales cabe mencionar: *a)* el productor popular puede vender su producción a un precio equivalente a la suma de sus costos más los ingresos que requiere para su consumo, en contraste con una empresa privada que requiere cubrir los costos no salariales, los salarios (equivalentes al ingreso del productor popular que trabaja en forma independiente) y todavía obtener una rentabilidad de su inversión que, al menos, le cubra el rendimiento que obtendría en otros usos. Otra manera de apreciar esto es notando que el pobre se apropia (en principio) de todo el valor agregado mientras que la empresa privada debe dividirlo entre los salarios y las utilidades. Por eso el trabajador independiente, con los mismos niveles de productividad, puede vender a precios más bajos que la empresa capitalista. *b)* En algunos casos, no tiene que incurrir en costos como construcciones especializadas y gastos indirectos. Esto significa que, con la misma tecnología, el productor por cuenta propia puede producir a costos más bajos. *c)* Su gran flexibilidad y adaptabilidad, que le permite adecuarse a las necesidades del cliente.

Conocedores intuitivos de estas características del productor independiente, comerciantes e industriales los han usado tradicionalmente para su propio beneficio, pagándoles precios más bajos que los del mercado por sus productos y cobrándoles más caros los insumos. Por esta razón, la comercialización es un aspecto crítico que puede hacer toda la diferencia entre la perpetuación o la superación de la pobreza. Las tareas de comercialización y abasto sólo pueden ser acometidas exitosamente en forma asociativa. De ahí la insistencia en este aspecto.

Siendo una de las características básicas de la pobreza su heterogeneidad, cabe señalar la importancia de comprender la dinámica de cada comunidad urbana. Los marcos institucionales para la promoción del desarrollo de las comunidades urbanas productivas tienen que responder a estas características. Algunos criterios para el desarrollo institucional orientado a este fin son: *a)* el trabajo de promoción y apoyo debe organizarse por comunidades o grupos de ellas, tratando de especializarlas en ciertos productos que per-

mitan un apoyo técnico especializado; *b)* los equipos institucionales deben estar lo más cerca posible de la comunidad; *c)* deben estar dotados de una gran flexibilidad; *d)* los programas de desarrollo de cada comunidad deben surgir de ésta y concertarse con las instituciones de apoyo; *e)* las comunidades deben ser las protagonistas de las actividades desde la concepción hasta la evaluación; y *f)* los proyectos deben proceder por etapas, asociadas a las fuerzas impulsoras de la colectividad, pero a mediano plazo deben tender a la integralidad.

LA VIABILIDAD DE LA BANCA SOCIAL Y LA IDEOLOGÍA NEOLIBERAL

La banca social puede ser entendida como la forma innovadora, dirigida a pequeños productores de la banca de desarrollo. Ésta venía siendo estigmatizada en los círculos de las instituciones financieras internacionales, especialmente en el Banco Mundial, hasta hace poco. Como parte del ataque generalizado a la intervención del Estado y, de hecho actuando como vanguardia de éste, la llamada Escuela de Ohio desarrolló los planteamientos que le dieron sustento argumental al ataque contra la banca de desarrollo en el ámbito rural. No sería extraño que el desmantelamiento casi total del Banco Nacional de Crédito Rural que se llevó a cabo en México en los años ochenta, haya sido influido por esta corriente de pensamiento adoptada por el Banco Mundial. En esta sección examino los argumentos de dicha escuela y la forma en que han sido rebatidos por David Hulme y Paul Mosley (véase el recuadro 1). He encontrado que las ideas de la Escuela de Ohio han permeado a muchas ONG y también a las nuevas instituciones de microcrédito creadas en México durante el gobierno de Fox. Muchos seguidores de estas ideas no se percatan de su contenido ideológico.

Debemos preguntarnos, en primer lugar por qué existe la banca de desarrollo, lo que equivale a preguntarse por qué el mercado no ha sido capaz, en los países subdesarrollados, de financiar el desarrollo de los pequeños productores. Como señalan Hulme y Mosley (HM): "Mientras más baja uno en el espectro del ingreso, más difícil se vuelve financiar la inversión con préstamos bancarios, y las empresas de los pobres –tanto en el medio rural como en los barrios populares suburbanos–, generalmente no tienen acceso a él" (p. 1, vol. 1).

Recuadro 1.

El economista Mosley, de la Universidad de Reading y el geógrafo humano Hulme, de la Universidad de Manchester, ambas en la Gran Bretaña; escriben dos volúmenes que es resultado de un proyecto de investigación en el cual se examinaron experiencias innovadoras de banca social (microcréditos) en siete países subdesarrollados: Bangladesh, Bolivia, India, Indonesia, Kenya, Malawi y Sri Lanka. El primer tomo presenta de manera integrada las conclusiones obtenidas del conjunto del proyecto, y las contrasta con los planteamientos teóricos y conceptuales de la Escuela de Ohio, mientras el segundo incluye los informes de cada estudio de caso.

Fuente: David Hulme y Paul Mosley, *Finance Against Poverty (Financiamiento contra la pobreza)*, Routledge, Londres, 1996, dos volúmenes.

Dos son los problemas que, según la bibliografía, explican que los mercados de crédito para pequeños productores pobres no existan:

1. El problema de selección entre deudores potenciales que las instituciones no conocen, que no llevan registros de sus operaciones, ni de sus planes de negocio, que nunca han recibido créditos y que solicitan sumas muy pequeñas. El asunto básico es cómo distinguir entre los buenos y los malos solicitantes, en términos personales y de su proyecto productivo.
2. El problema de recuperación del crédito, dado que los pobres no pueden ofrecer garantías colaterales.

Para llenar el hueco creado por estos dos problemas, se creó la banca de desarrollo orientada a los pequeños productores en muchos países desde los años treinta. En el caso de nuestro país, surgieron los diferentes bancos agrícolas y ejidales que se fusionaron posteriormente en el Banco Nacional de Crédito Rural. En 1973 la agencia estadounidense de ayuda externa al desarrollo, USAID, pone en marcha la reacción contra la banca de desarrollo, con su informe *Spring Review of Agricultural Credit*. Según nuestros autores, las ideas que se gestaron en esta contrarrevolución están firmemente enraizadas hoy en la mayor parte de las instituciones financieras del mundo, y son conocidas como la Escuela de Ohio (EO), en honor de los autores de la Universidad Estatal de Ohio que le dieron sustento intelectual.

Los postulados de la EO se presentan en el recuadro 2:

Es tentador, señalan Hulme y Mosley, considerar a la Escuela de Ohio como el componente financiero rural, y de hecho como la vanguardia, de la contrarrevolución en la teoría del desarrollo que dominó el debate de política en los países en desarrollo a lo largo de los años ochenta y que ha provisto la munición intelectual para el asalto llevado a cabo por el Banco Mundial en las estructuras de intervención estatal durante ese periodo (p.3, vol.1).

La rama dura de la EO sostiene que cualquier banco de desarrollo que no obtenga ganancias debe ser cerrado, como sostuvo el Banco Mundial en su Informe sobre el Desarrollo Mundial en 1989.

La primera crítica a los postulados de la Escuela de Ohio que se presentan en el recuadro 2 es que su supuesto sobre la existencia de un crédito informal competitivo es empíricamente falsa. Cuando existen, y en la mayor parte de las situaciones no existen, son mercados monopólicos. Por tanto, "es poco sincero proponer cerrar tales instituciones esperando que el sector privado ocupe el hueco", ya que esto no va ocurrir, dada la presencia de los problemas de selección y de recuperación antes mencionados.

La ausencia de información (que está detrás del problema de selección) sobre los buenos y malos deudores, es superada gracias a los altos riesgos que enfrentan las instituciones pioneras, que así reducen el riesgo para las siguientes. Esta generación de información justifica un subsidio a esas instituciones pioneras de crédito, ya que generan lo que los economistas llaman una externalidad (un beneficio del que se apropian otros). La EO ignora esta externalidad y se opone dogmáticamente a todo subsidio.

La EO justifica su ataque a la banca de desarrollo en un argumento apriorístico de tipo microeconómico, según el cual si se fija la tasa de interés el monto total del crédito otorgado disminuye en relación con el monto óptimo que se obtendría si no hubiese intervención, y en las altas tasas de atrasos en los pagos. Según Hulme y Mosley ambos argumentos dejan a un lado la pregunta fundamental, que no es la rentabilidad de las instituciones, ni la cantidad de crédito que otorgan, sino el beneficio derivado de los recursos asignados. Los datos de rendimientos observados que reporta el Banco Mundial, muestran que los proyectos de crédito rural obtuvieron la tasa más alta de los fondos asignados por el Banco entre

1960 y 1980: 28.5 por ciento anual. Para 1993 el Banco Mundial había cambiado su postura. Empezaba a aceptar que los proyectos de crédito rural deberían evaluarse por sus objetivos originales y no por sus tasas de cumplimiento.

En conclusión, la resistencia de la EO de someter sus juicios a la eficacia observada de la banca de desarrollo, juzgando su desempeño por los resultados obtenidos, muestra que más que una corriente de pensamiento científico es una congregación de la fe.

Para ser exitosa, la banca social debe:

1. asegurar que grandes números de pobres reciban créditos;
2. desarrollar un mecanismo para distinguir los buenos de los malos deudores (en términos de personalidad y de proyectos); y
3. diseñar incentivos (en ausencia de garantías colaterales) para recuperar los créditos.

Las instituciones innovadoras han usado diversas técnicas para reconciliar la productividad y el impacto redistributivo con la sustentabilidad financiera. Esto ha dado lugar a una bibliografía muy entusiasta. Hulme y Mosley comentan que "surge así una ruta ideal (*dream ticket*) al desarrollo, que combina los objetivos de eficiencia de la nueva derecha con las preocupaciones de bienestar de los que están a la izquierda del centro" (p.11). Pero este optimismo requiere comprobarse empíricamente de manera más sólida. Para ello Hulme y Mosley llevaron a cabo su proyecto a fin de evaluar cuáles de las innovaciones de la nueva banca social generan beneficios mayores a los costos. Otra pregunta importante que debe contestarse es si la reducción de la pobreza y el desempeño financiero de la banca son objetivos conflictivos o complementarios.

Como resultado del análisis comparativo que realizaron en las instituciones innovadoras de los siete países, los autores llegan a las siguientes conclusiones en materia de las relaciones entre reducción de la pobreza e impacto en el ingreso total. Todos los esquemas analizados aumentaron el ingreso de los prestatarios dejando fuera de duda la viabilidad de la banca social. Hulme y Mosley se inclinan por:

...la conclusión del IFAD Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, por sus siglas en inglés en el sentido de que el crédito es la princi-

pal arma contra la pobreza rural, ya que haciendo a un lado la reforma agraria que consideran inviable en la mayor parte de los países, es la única que coloca un bien de capital tangible en manos de los pobres, y la inversión en equipo es todavía la clave del desarrollo (p. 202).

Más adelante señalan:

Lo que ha sido establecido fuera de toda duda, sin embargo, es que la opción de prestar en el fondo del mercado de capitales a los pobres existe y no se trata de un hoyo negro financiero. Al contrario de la sabiduría convencional de hace diez años, es posible establecer instituciones de crédito que, dada la opción entre impacto en la pobreza o en el crecimiento, escojan el primero y aún así sean viables financieramente: la cuerda floja puede cruzarse (p. 206).

Sin embargo, los mayores incrementos porcentuales de ingresos observados en los estudios de caso fueron para las personas que ya tenían más altos ingresos antes del crédito. Es decir, los esquemas beneficiaron más a los menos pobres (o más ricos) y tuvieron dificultades para llegar a los más pobres. Al parecer habría límites, que los autores denominan la frontera de posibilidades de impacto, en la reducción de pobreza y aumento de ingresos que se puede lograr. Es decir, si se quiere maximizar el impacto en ingresos, se reduce el impacto en la pobreza y al revés. En este sentido hay una compensación entre crecimiento y equidad y entre crecimiento y reducción de la pobreza. Recordemos que los créditos analizados son básicamente agrícolas. En éstos, los proyectos de alto rendimiento suelen estar asociados con un mayor riesgo (en términos de pérdidas de cosecha) y los más pobres son evasores de riesgo porque va en juego su sobrevivencia. Por tanto, optan por proyectos pequeños, que protegen su fuente de ingresos pero que tienen rendimientos muy bajos. Cabría preguntarse si lo mismo pasa en el medio urbano.

Hulme y Mosley muestran que los bancos que tuvieron mejor desempeño financiero (menor porcentaje de créditos vencidos) presentaron mayor impacto en el ingreso para niveles similares de pobreza de los clientes. El mejor desempeño obedece a tres rasgos de estos bancos: tasas de interés de mercado, sistemas de captación de ahorros y sistemas intensivos de cobranza. Las tasas de

interés de mercado (no subsidiadas) y la cobranza intensiva sirven para cribar los proyectos de bajo rendimiento (pp. 180-194).

Los autores, sin embargo, se ven entrapados, en mi opinión, al abordar el asunto de la focalización de los créditos hacia los pobres. Argumentan, por una parte, que la mejor forma de focalización no es la directa (excluir a los que no son pobres con alguna prueba de los recursos de que disponen), sino el otorgamiento de créditos muy bajos, que desalienta a los menos pobres. Pero el costo administrativo de éstos es más alto y, para resolver tal problema proponen cobrar tasas de interés más altas a los préstamos pequeños, reduciendo con ello el impacto en el ingreso neto de los pobres. Por último, recomiendan reducir los llamados costos de transacción (costos de transporte, pérdida de producto, transmisión de información) de los prestatarios potenciales. Un procedimiento para ello son los servicios bancarios móviles.

Las instituciones de microcréditos innovadoras han logrado lo que muchos pensaban era imposible hasta hace unos diez años: prestar a los pobres. El microcrédito a los pobres sigue siendo como caminar en la cuerda floja. Es muy fácil caer en dos desviaciones: prestar a los no pobres o incurrir en fracaso financiero. Según los autores no hay diferencias significativas en el desempeño y el impacto entre las instituciones que prestan a individuos, las que prestan a grupos solidarios y las que lo hacen a grupos cooperativos. Esto merecería mayor análisis. Encontraron que el campo está dominado por organizaciones no lucrativas, que el grado de intervención estatal no está correlacionado con el éxito, y que hay una ausencia casi total de operadores comerciales.

Recuadro 2. La Escuela de Ohio

Sus tesis principales (tal como las sintetizan Hulme y Mosley) son:

1. El papel del crédito es facilitar el desarrollo y no encabezarlo, debe por tanto ser provisto sólo para enfrentar necesidades existentes. Es decir, rechaza la función de fomento del crédito. Incluso ha llegado a sostener que el crédito "no es una herramienta efectiva para ayudar a la mayoría de los pobres a mejorar su condición económica".
2. Las necesidades de crédito existentes pueden ser atendidas por las instituciones informales existentes (prestamistas, tandas, asociaciones de crédito, proveedores, familiares, amigos), que tienen costos más bajos y prácticas más flexibles que la banca de desarrollo.
3. Importancia crucial de la movilización de los ahorros por razones de disciplina y para que las instituciones conozcan mejor a su clientela.
4. Las instituciones gubernamentales de crédito terminan pervirtiéndose por el poderío político de sus clientes, lo que los lleva a condonar créditos.
5. No se debe focalizar (dirigir) el crédito a sectores específicos, tipos de actividad económica o grupos socioeconómicos.
6. No se debe subsidiar el crédito de ninguna manera.

Sus miembros más conocidos son: Dale Adams, Carlos Cuevas, Gordon Donald, Claudio González-Vega y J. D. von Pischke, éste último ubicado en el Banco Mundial y figura clave para llevar las ideas del grupo a la práctica operacional del Banco.