

## ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

### Gobierno y desarrollo social

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

### La estrategia estatista

EN LA ENTREGA de hace 15 días ("Estrategias de desarrollo social") de esta columna, analicé las estrategias individualista (o empresarial) y la comunitaria de desarrollo social, así como la basada en el enfoque de género. Quedaron pendientes de analizar (lo que llevo a cabo hoy), las *estrategias estatistas* o promovidas por el gobierno, que se derivan de la *ideología colectivista o socialista*, que fue analizada en dicha entrega. Además veremos la perspectiva institucional que Midgley<sup>1</sup> prefiere.

LOS DEFENSORES DE la estrategia estatista creen que el Estado representa los intereses de la sociedad como un todo y que tiene la responsabilidad de promover el bienestar colectivo. Reconocen, sin embargo, que no siempre el Estado actúa de tal manera que, en los hechos, favorezca el bienestar de todos, advierte Midgley, y añade que los estatistas no son ingenuos que ignoren las maneras en que el poder estatal se ha usado para oprimir a las masas.

EL ENFOQUE ESTATISTA jugó un papel decisivo en el desarrollo durante todo el siglo XX, añade nuestro autor. Midgley analiza detenidamente tres estrategias estatistas de desarrollo social: el enfoque del desarrollo socioeconómico unificado; el que concibe la redistribución de recursos como requisito básico del desarrollo social, y el enfoque de las necesidades básicas. Veámoslas.

### Desarrollo socioeconómico unificado

EN LOS AÑOS 50 la Organización de Naciones Unidas (ONU) promovió la adopción de la planeación económica para lograr el crecimiento económico rápido, así como un enfoque residual del bienestar social, en el cual sólo se promovían servicios gubernamentales mínimos para la población más necesitada. El esfuerzo en bienestar social se concebía como un desperdicio de recursos. Muchos gobiernos no siguieron este enfoque, las críticas que recibió fueron muy fuertes, y en los años 60 fue reevaluado. Los modelos que se usaban en la planificación suponían que el crecimiento iba crear masivamente empleos, absorbiendo la fuerza de trabajo en el sector moderno, con lo cual aumentaría el ingreso y eventualmente se erradicaría la pobreza. Este supuesto fue cuestionado por el enfoque naciente de planeación unificada que sostuvo que el crecimiento es insuficiente para promover el bienestar social. Sus proponentes instaron a los gobiernos a fijar metas sociales específicas al desarrollo y a canalizar recursos que expandieran la educación, la salud y que se dirigieran de manera focalizada a los grupos de bajos ingresos.

HACIA PRINCIPIOS DE los años 70 la ONU adoptó oficialmente el enfoque de *planeación socioeconómica unificada del desarrollo*, lo que llevó a que las oficinas centrales de planificación de muchos países incorporaran la planeación de los sectores sociales y reclutaran profesionales de disciplinas sociales distintas de la economía. También sirvió para promover la investigación de los asuntos sociales, el desarrollo de nuevos enfoques para el bienestar social y de indicadores sociales. Los planes nacionales empezaron a definir el desarrollo en términos de reducción de la pobreza y aumento en los niveles de vida de la población. Muchos autores, dice Midgley, empezaron a aceptar que las inversiones en educación, salud y otros programas sociales promovían el crecimiento económico<sup>2</sup>.

EL ENFOQUE UNIFICADO requiere una armonización cuidadosa de las dimensiones económica y social, que reciben la misma importancia. Requiere que los planificadores económicos y sociales compartan el compromiso de mejorar los niveles de bienestar de la población. Las implicaciones redistributivas de este enfoque no fueron, sin embargo, articuladas.

## Redistribución de recursos

EL IMPRESIONANTE crecimiento económico ocurrido en más de cien países en desarrollo entre 1960 y 1980 (tasa media anual del PIB per cápita de más de 3 por ciento) no erradicó la pobreza, por lo que muchos expertos en desarrollo social se convencieron de que los beneficios del desarrollo se habían repartido desigualmente, enriqueciendo a la elite política y de negocios. Muchos pensaron que el enfoque unificado no atendía este problema y que era necesario abordarlo directamente. Un estudio del Banco Mundial y del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex, Gran Bretaña (Chenery *et al.*), sostuvo que el crecimiento y la igualdad no son objetivos antitéticos y que es posible para los gobiernos promover el crecimiento económico y al mismo tiempo asegurarse que los recursos generados por él sean distribuidos equitativamente<sup>3</sup>. A este estudio siguieron otros.

UNA VARIEDAD DE propuestas han sido formuladas para enfrentar el problema de la desigualdad en el desarrollo: políticas impositivas progresivas para financiar servicios para los grupos de bajos ingresos; enfrentar la concentración de la propiedad de la tierra; evitar las desigualdades entre el medio urbano y el rural. Los proponentes de este enfoque, dice Midgley, están agudamente conscientes de que su puesta en práctica provocaría oposición muy fuerte de los intereses creados, tanto nacionales como internacionales. Este enfoque perdió fuerza con el ascenso de la nueva derecha a principios de los años ochenta.

## La estrategia de necesidades básicas

NO TODOS COMPARTIERON la estrategia de redistribución. Según Midgley, algunos autores, como Paul Streeten, pusieron en duda la necesidad de una estrategia de desarrollo social igualitaria y argumentaron que es más importante enfrentar el problema de la pobreza y la privación. Estos autores sostienen, señala Midgley, que en los países en desarrollo no hay suficientes recursos para redistribuir. Otros rechazaron los modelos econométricos del libro arriba citado de Chenery *et al.*, sosteniendo que equidad y crecimiento sí son antitéticos y que una estrategia redistributiva frenará el crecimiento y dañará a los pobres. Así surgió, dice Midgley, el enfoque de las necesidades básicas encabezado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en los años 70. El planteamiento sostuvo que no era conveniente esperar a que el crecimiento resolviese el problema del desempleo y así se redujese la pobreza (lo que no estaba ocurriendo), sino abordar la pobreza directamente.

LOS GOBIERNOS DEBIAN actuar directamente para satisfacer las necesidades básicas de la población. Según Midgley, los proponentes de la estrategia de necesidades básicas plantean focalizar las acciones en la población más pobre como manera de contrarrestar la tendencia de los servicios sociales a atender desproporcionadamente a los habitantes urbanos y a aquellos que están mejor situados. Esta estrategia también involucra el desarrollo de programas de bajo costo, apropiados para las condiciones locales, en los que la población participa no sólo en el consumo de los servicios sino también en su entrega. La idea de bajar los costos está asociada al intento de extenderlos a todos los pobres.

MIDGLEY ARGUMENTA QUE el enfoque de necesidades básicas ha sido ampliamente aceptado como un medio potencialmente efectivo de promover el desarrollo social en las naciones más pobres. La idea de focalizar recursos hacia los pobres concentrándose en las áreas de bajos ingresos ha ganado amplio apoyo, señala nuestro autor, que también sostiene que las experiencias de aplicación de la estrategia de necesidades básicas (como las que ha aplicado UNICEF en materia de salud materno-infantil) demuestran su viabilidad.

## La perspectiva institucional

JAMES MIDGLEY SOSTIENE que las estrategias que hemos discutido en esta entrega y en la de hace 15 días pueden combinarse e integrar una estrategia coherente de desarrollo social que denomina la perspectiva institucional. Esta perspectiva busca movilizar diversas instituciones, incluyendo el mercado, la comunidad y el Estado, para promover el bienestar de la población. Sostiene que las estrategias analizadas no son mutuamente excluyentes y que pueden integrarse para promover metas de desarrollo social en conjunción con el desarrollo económico. Sin embargo, sostiene que el gobierno debe desempeñar el rol directivo armonizando las diferentes estrategias y administrando el esfuerzo de desarrollo social, mediante un estilo administrativo activista al que denomina *pluralismo administrado*. Los gobiernos, además, deben contribuir directamente al desarrollo social a través de políticas y programas.

LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL requiere, continúa Midgley, la creación de organizaciones formales que puedan asumir la responsabilidad de administrar el esfuerzo de desarrollo social y armonizar las diferentes estrategias. Estas organizaciones pueden existir a varias escalas geográficas pero deben ser coordinadas en el ámbito nacional.

LA BASE IDEOLOGICA de esta perspectiva es el pluralismo y su base conceptual es el institucionalismo asociado con el pensamiento de Thorstein Veblen, Richard Titmuss, Gunnar Myrdal y John Kenneth Galbraith. La tolerancia de diversas ideas políticas que desembocó en el pluralismo político y que es la base de la democracia, es uno de sus pilares. El pluralismo político, argumenta Midgley, también permitió el desarrollo de creencias políticas "que buscan reconciliar los extremos de capitalismo salvaje y socialismo totalitario" (p.142). Estas ideas de centro se desarrollaron tanto entre liberales como entre socialistas.

LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL requiere un sistema organizacional que responda a los intereses de los diversos grupos involucrados en el desarrollo social, para lo cual una agencia gubernamental debe ser la responsable de administrar el sistema. Esta agencia, dice Midgley, debe reconocer y respetar los esfuerzos de otras organizaciones que participan en el desarrollo social y debe buscar armonizar sus intereses. Un esquema organizativo que le parece adecuado a Midgley es el de las oficinas o agencias de planificación nacional que han incorporado la planeación social también. Estas formas organizativas deben promoverse también a escala regional y local y deben involucrar la participación de la población.

EN CONTRA DE quienes creen que los economistas son suficientes para abordar las tareas de desarrollo social, o de quienes sostienen que no se requiere preparación específica para emprender tales tareas, Midgley argumenta que se requiere personal específicamente formado en desarrollo social. Los profesionales de desarrollo social, dice Midgley, deben tener roles y responsabilidades definidos, entre otros: la investigación sobre las necesidades y los problemas sociales, la definición de objetivos y la formulación de políticas y programas de desarrollo social, así como el monitoreo de resultados.

PARA EVITAR EL desarrollo distorsionado, en el cual el crecimiento económico no va acompañado de mejoras en los niveles de bienestar de toda la población, la perspectiva institucional, señala nuestro autor, busca integrar los esfuerzos de desarrollo económico con los sociales. Y lo hace por tres vías. Primero, busca crear las organizaciones formales para lograr esta integración. Los países que han logrado adoptar un enfoque exitoso de desarrollo social han asegurado que las agencias de desarrollo social trabajen estrechamente con las de desarrollo económico y que todos los involucrados tengan un compromiso con la mejoría del bienestar de la población. Segundo, asegurando que las políticas económicas tengan un impacto en el bienestar de toda la población, lo cual está relacionado con inversiones que generen amplias oportunidades de empleo y de autoempleo y con los aumentos de productividad a través de tecnologías apropiadas. Tercero, mediante políticas y programas sociales que contribuyan al desarrollo económico. Los programas asistenciales deben reformularse para que tengan una función de desarrollo y promuevan el crecimiento económico. Aquí Midgley incluye las inversiones en capital humano.

ESTAS TRES VIAS para integrar lo económico y lo social, dice Midgley, "están diseñadas para promover una perspectiva del desarrollo que desdibuja en vez de acentuar las diferencias entre los dominios económico y social" (p. 160). El capítulo y el libro terminan con la presentación de ejemplos exitosos de armonización de diferentes estrategias, por ejemplo, la estatista y la comunitaria, la estatista y la empresarial. Asimismo, provee estudios de casos de desarrollo social exitoso, tanto a nivel local, como regional y nacional.

jbolt@colmex.mx

<sup>1</sup> *Social Development. The development perspective in social welfare*, Sage Publications, Londres, 1995, capítulo 4.

<sup>2</sup> Midgley, al igual que muchos otros autores, no se percata de la inversión entre fines y medios que estas afirmaciones conllevan. Justificar los gastos en salud, educación, vivienda y similares porque ayudan al crecimiento económico, y no porque generan, directa e inmediatamente bienestar, es un reflejo de lo que los marxistas llaman el pensamiento enajenado o alienado.

<sup>3</sup> Se trata de la obra de Chenery, Ahluwalia, Bell, Duloy y Jolly, *Redistribution with growth*, Oxford University Press, Oxford, Gran Bretaña, 1974.