

<http://www.jornada.unam.mx/2006/04/14/025o1eco.php>

Viernes 14 de abril de 2006

ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

Desarrollo sin pobreza/ III

● OIT: reorientar el desarrollo, palanca fundamental contra la pobreza

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 DEFINICION DE ESTRATEGIAS de lucha contra la pobreza (si ha de hacerse bien) debe cumplir, al menos, tres requisitos: 1) el conocimiento de las características y factores causales de la pobreza en el país; 2) el conocimiento de experiencias previas en la materia: nacionales, de otros países y de organismos internacionales; 3) una mezcla de imaginación y realismo que permita, sin despegar los pies del suelo, encontrar caminos viables con alguna originalidad. En las dos últimas entregas de Economía Moral (31/3/06 y 7/4/06), con el mismo título de hoy, he venido explorando diversos aspectos de la estrategia requerida de lucha contra la pobreza en México, la cual, en mi opinión, sólo puede ser una de desarrollo centrada en el bienestar (florecimiento) de la población, es decir, una *estrategia de desarrollo sin pobreza*.

PARA ACERCARME AL cumplimiento del requisito 2, en la entrega pasada empecé a explorar algunas experiencias: la estrategia *Contigo* del gobierno de Fox y la del Proyecto Regional (latinoamericano) para la Superación de la Pobreza del PNUD (PRSP-PNUD), aunque sólo abordé la estructura de sus componentes. Hoy analizo algunos planteamientos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), uno de los pocos organismos en los que no predomina el pensamiento neoliberal.¹

MIENTRAS EN EL SIGLO XIX el enfoque predominante contra la pobreza fue el de la caridad y las "casas de trabajo" (*work houses*), auténticas cárceles con régimen de trabajos forzados, después de la Segunda Guerra Mundial (y hasta 1980) predominó un paquete que, por el lado económico, se basaba en la búsqueda del pleno empleo y una política fiscal altamente progresiva, mientras el paquete social comprendía (al menos): seguridad social universal (con el paquete que ésta conlleva de mantenimiento del ingreso ante enfermedad, invalidez, viudez, orfandad), seguro de desempleo, pensiones de vejez, acceso a servicios públicos gratuitos de educación y salud, y apoyo económico para quienes quedan fuera del seguro de desempleo. Este paquete, dice la OIT, es un marco coherente para lidiar contra la pobreza y sigue siendo el punto de referencia en toda Europa Occidental (p. 12 y pp. 27-28). Comprende medidas tanto *preventivas* de la pobreza (todos los seguros) como *compensatorias* (el apoyo económico referido).

EL EFECTO REDISTRIBUTIVO en los estados de bienestar europeos se logra porque el gasto público se financia, principalmente, con un impuesto a la renta altamente progresivo (en el que, por decir algo, los de más bajos ingresos no pagan nada y los más ricos pagan 50 por ciento o más de sus ingresos), mientras que el gasto público es básicamente *de carácter universal (atiende a todos)*, aunque una parte va destinada a quienes, como los desempleados, han sufrido consecuencias adversas. Los neoliberales, en cambio, proponen que todos paguemos la misma proporción de impuestos (respecto a nuestro ingreso o gasto) y que la redistribución se lleve a cabo a través de un gasto social *exclusivamente dirigido a los pobres extremos*.

LA OIT HA DEFINIDO así su visión esencial sobre el tema: "la pobreza no es un fenómeno marginal o incidental, sino que está estructuralmente relacionada con la manera en la cual funcionan los sistemas económicos y sociales. Esto es, los sistemas de producción, utilización del trabajo y distribución tienen mecanismos incorporados que conducen a la pobreza..." (pp. 1-2). Es decir, *estos sistemas producen pobreza*. Se enuncia aquí la antítesis de la tesis neoliberal que sostiene que el libre funcionamiento del mercado lleva al óptimo social y que la pobreza existe por la indebida intervención del Estado en los mercados. De esta antítesis deriva la OIT el siguiente corolario:

"[De lo anterior] se desprende que, para enfrentar la pobreza es necesario empezar por entender estas relaciones económicas y sociales, y modificarlas a través de un rango de intervenciones económicas, institucionales y legislativas. Esta perspectiva ha llevado [a la OIT] a poner un *énfasis considerable en aspectos estratégicos del desarrollo económico y de la política macroeconómica en su acción contra la pobreza*" (p. 2).

OTRA VEZ EL AGUDO contraste con la postura neoliberal que separa la lucha contra la pobreza de la gestión macroeconómica y la reduce a un asunto de transferencias monetarias a los pobres, de política social y de microcréditos, como ocurre con la estrategia oficial *Contigo*. Además de la política macroeconómica, son elementos determinantes de la pobreza, según la visión de la OIT, el régimen de industrialización y de comercio internacional, las políticas que influyen en la distribución del ingreso y los patrones de demanda, la estructura de incentivos que influye en la elección de estructura industrial, la mezcla de productos y de técnicas de producción, y la decisión sobre el papel del Estado y el grado de su intervención, y regulación, de los mercados. Diversas mezclas de políticas se pueden categorizar como diferentes estrategias de desarrollo. La elección de estrategia de desarrollo determina la tasa y el patrón de crecimiento, las que a su vez, mediadas por las condiciones iniciales, entre ellas el grado de desigualdad económica, determina la evolución del nivel de pobreza. El efecto en los niveles de ingreso y su distribución y, por tanto, en la pobreza, es omnipresente. De aquí deriva la OIT lo que podríamos llamar su postura estratégica fundamental:

"Si las estrategias de desarrollo pueden ser orientadas en una dirección reductora de la pobreza, ello se constituiría en la *palanca más poderosa para erradicar la pobreza masiva*, eclipsando el impacto de cualquier número de programas directos de reducción de la pobreza *que atienden síntomas más que causas subyacentes*" (p.15).

ASOCIADA A ESTA POSTURA (que en la práctica se puso en operación sobre todo como la búsqueda del crecimiento máximo del empleo productivo) y a la evidencia empírica que mostraba que el crecimiento era insuficiente para resolver el problema del empleo y de la pobreza, la OIT adoptó desde los años setentas una postura crítica sobre el indicador dominante del desarrollo: "El crecimiento del PIB tenía que ser destronado de su posición como objetivo y vara de medición primordiales del desarrollo económico. El empleo y otros indicadores sociales tenían que ser incluidos entre los objetivos explícitos del desarrollo" (p. 16).

ASI LLEGO LA OIT, en 1976, a formular la Estrategia de Necesidades Básicas (ENB), que es uno de sus más famosos planteamientos. La investigación realizada por la institución como parte de lo que entonces se llamó el Programa Mundial de Empleo había destacado la necesidad de ampliar la estrategia de desarrollo más allá de los objetivos de empleo hacia una amplia estrategia contra la pobreza. Pero, dice el documento que venimos citando, que la

"noción de pobreza que emergió fue más allá del ingreso y del consumo para comprender *otros importantes elementos esenciales e importantes del bienestar*, en particular aquellos que son provistos, en parte o totalmente, por fuera de los mecanismos del mercado (educación, salud, abasto de agua, vivienda) (p. 17).²

LA ENB FUE EL más importante intento de la OIT de fijar los términos del debate en materia de pobreza y tuvo amplia influencia y repercusiones en el medio académico de todo el mundo.³ En esencia, el planteamiento consiste en "reorientar la estrategia de desarrollo hacia la satisfacción de necesidades básicas de la población como un todo, a través del direccionamiento del sistema económico hacia la producción de bienes básicos, a través de la provisión pública y de la mayor participación [pública] en el proceso de producción". (p. 17) Sin embargo, la propia OIT indica el escaso éxito de la ENB, aunque destaca su influencia indirecta en el enfoque de Desarrollo Humano actual del PNUD.

LA CRISIS DE los años ochentas significó el debilitamiento casi total en los enfoques de la OIT que procuraban combatir la pobreza modificando la estrategia de desarrollo. Según relata el documento que he venido citando, sus propios "donantes", que no especifica quienes son, cuestionaron la utilidad práctica de estos enfoques y recomendaron enfoques "más prácticos", lo que se tradujo en una reorientación hacia proyectos focalizados (de generación de ingresos entre mujeres rurales, sector informal e industrias artesanales) en lugar de la inducción del cambio estructural (pp.18-19). La OIT "tuvo relativamente poca influencia en los debates internacionales sobre estabilización y ajuste estructural, dominados por las instituciones de Bretton Woods [Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional] desde mediados de los años ochentas", (p. 19).

ANTES DE ENTRAR a asuntos más específicos relacionados con el empleo, la estructura del mercado de trabajo y la seguridad social, el documento hace un corte y enumera los siguientes aspectos como requisitos para la superación de la pobreza: a) Permitir a los hogares pobres el acceso a activos productivos y oportunidades de empleo, y a *recibir precios y salarios adecuados* [por sus productos y mano de obra]. b) Aumentar la productividad del trabajo y de los activos de los hogares pobres, mediante *acceso al capital*, la educación y las habilidades. c) Proveer acceso adecuado a un rango de servicios básicos. d) Proveer *sistemas de protección contra el abuso y la explotación* para los económica o socialmente débiles. e) Proveer redes de seguridad para hogares e individuos que no pueden producir suficiente para sobrevivir o para escapar de la pobreza absoluta. f) Posibilitar que los hogares pobres vivan en una *situación de ley y orden* y estén *protegidos contra la violencia*. He marcado con cursivas los puntos en los que la OIT va más allá de los planteamientos neoliberales dominantes. Hecha la enumeración, la organización señala que los programas de ajuste estructural no han abordado los factores estructurales de la pobreza que se encuentran, sobre todo, en los numerales a) y b). Además, añade que lo que ha faltado es la visión integrada de amplia perspectiva que visualice la interacción entre todos los componentes, en vez de la visión tan frecuente que los ve de manera aislada.

A RESERVA DE volver con este planteamiento de la OIT, que da para muchas colaboraciones más, puesto que no he abordado los temas de empleo propiamente dichos, quiero terminar notando dos cosas. Por una parte, el silencio que la OIT reporta en sus misiones sobre el tema de la seguridad social, sobre lo que antes llamé el paquete social de Europa Occidental. Por otra parte, las muy interesantes y originales conexiones entre la inseguridad (económica y social) y la pobreza que el documento destaca: 1) *la inseguridad* como incertidumbre o falta de control sobre el ingreso futuro, *forma parte del concepto mismo de pobreza*; 2) las fluctuaciones del ingreso y del empleo llevan a la *vulnerabilidad a la pobreza*; y 3) los pobres carecen de aseguramiento contra la mala fortuna (enfermedad, muerte del proveedor del hogar) o las consecuencias del ciclo de vida (dependencia, vejez).

¹ En todo lo que sigue me baso en: Gerry Rodgers (editor), *The Poverty Agenda and the ILO. Issues for Research and Action*, Volumen I de la serie: *New Approaches to Poverty Analysis and Policy*, International Institute for Labour Studies (de la OIT), Ginebra, 1995. La serie fue preparada como una contribución a la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social. Las páginas citadas en el texto se refieren al volumen citado.

² Esta percepción, que leí sobre todo de manera indirecta a través del clásico trabajo de la Cepal encabezado por Oscar Altimir (*La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la Cepal, N° 27, Santiago de Chile, 1979), fue factor determinante en la conceptualización de las fuentes de bienestar de los hogares que ha sido para mí un instrumento clave en la crítica de los métodos de medición de la pobreza, en el desarrollo del Método Integrado de Medición de la Pobreza, MMIP, y en el planteamiento de estrategias de lucha contra la pobreza. Esto último puede verse en la entrega de *Economía Moral* del 07/04/06.

³ La influencia en México puede verse en el trabajo pionero de Cynthia Hewitt de Alcántara, "Ensayo sobre la satisfacción de las necesidades básicas en México, 1940-1970", en Marc Nerfin (comp.), *Hacia otro desarrollo: enfoques y estrategias*, Siglo XXI editores, México, 1978.

jbolt@colmex.mx