

La rebelión de los “misios”

Alejandro Sancho *

Para la gran mayoría de los peruanos el problema de la pobreza y la falta de empleo son las preocupaciones fundamentales. Esto se reflejó claramente en la importancia que tuvo el tema en el proceso electoral reciente en el que los análisis, propuestas y ofertas de todo tipo se multiplicaron.

El debate electoral, sin embargo, también mostró que más allá de las aparentes diferencias entre economistas, analistas, empresarios, bancos de inversión y algunos candidatos, con respecto a la naturaleza y gravedad de los problemas económicos que el país debe enfrentar y de las políticas necesarias para solucionarlos, existiría aparentemente consenso en una idea básica: para enfrentar los problemas del empleo y pobreza habría un único camino, esto es crecer a tasas elevadas, cuando menos a un 6% según la opinión general. Consenso al que muchos pretenden adscribir al gobierno recientemente elegido, y otros consideran que ya forma parte de él.

Al discutir las distintas propuestas de políticas que puede seguir el gobierno recientemente elegido respecto a la pobreza y el empleo, es bueno examinar algunas ideas generales que aunque muy difundidas y firmemente arraigadas, no son tan sólidas como se pretende.

Una de esas ideas es que el objetivo de toda política económica debe ser el logro incondicional de mayores niveles de ingreso para la sociedad peruana, porque sólo ello permitirá la reducción y virtual eliminación de la pobreza. Sin embargo, la evidencia internacional no demuestra que un país con un mayor nivel de riqueza -medida por la capacidad de producción por habitante- tenga necesariamente menores niveles de pobreza. Algunos ejemplos. Brasil tenía en 1999 un nivel de riqueza por habitante de 4,400 dólares, aproximadamente el doble que el de Colombia con 2,250 dólares, pero el nivel de pobreza era aproximadamente igual en ambos, alcanzando al 17% de la población; mientras que China, con un ingreso **per cápita** por debajo de los 1,000 dólares, registra un nivel de pobreza de tan sólo el 6%. Y es que para la eliminación de la pobreza, si bien la capacidad de obtener mayores niveles de riqueza es importante, también lo es la forma en que se genera esta riqueza y cómo se distribuye entre los distintos miembros de una sociedad. Así, países muy ricos como

Estados Unidos y el Reino Unido exhiben niveles de pobreza mayores al 8%, mientras que en países como Holanda o los países nórdicos la pobreza es inexistente.

Firmemente arraigada se encuentra también la idea de que el crecimiento es condición necesaria y suficiente para reducir la pobreza. Como sostenía el ex-director del FMI Michel Camdessus a fines de 1999: “el crecimiento es en última instancia la mejor forma de reducir la pobreza”. Sin embargo, los diferentes estudios internacionales han venido demostrando que el crecimiento observado en los noventa en la mayoría de los países en vías de desarrollo, ha sido claramente insuficiente para reducir la pobreza. La primera razón es que para que el crecimiento reduzca efectivamente el nivel de pobreza, tiene que ser necesariamente sostenido; y no como ha ocurrido en América Latina, donde se registró primero una fuerte expansión entre 1992-1996 y luego una fuerte recesión entre 1997-2000. Y esto ha tenido que ver con las políticas de integración financiera que se ha llevado a cabo durante la última década. Así, países que impulsaron una integración casi completa e incondicionada son los que más sufren hoy de una prolongada recesión. En cambio, países con políticas cautas, como Chile, que introdujeron algunas restricciones al movimiento de capitales, han sufrido menos. Mientras que países que no liberalizaron su cuenta de capitales, como China o India, no vieron interrumpido su crecimiento durante ese mismo período.

La segunda razón es que los beneficios del crecimiento no alcanzaron a la mayoría de la población, especialmente a los más pobres. El crecimiento benefició básicamente a sectores urbanos de ingresos medio-altos, y en mucho menor medida a ciertos sectores de ingresos bajos, pero no promovió empleo para los pobres, por lo que la distribución del ingreso empeoró notoriamente en la década.

Esto es así porque para la reducción de la pobreza es importante tener en cuenta el tipo de crecimiento obtenido. La evidencia internacional muestra cómo la velocidad de reducción de la pobreza es diferente según los países, y cómo ello ha dependido del tipo de crecimiento por el que se optó en cada caso. Es decir, aunque dos economías A y B puedan crecer a la misma tasa, por ejemplo 6%, el crecimiento del empleo en A puede ser sustancialmente mayor que en B. Más aún, en el caso de dos economías C y D con tasas de crecimiento diferentes, C con una tasa media de 4% y D con una alta tasa de 6%, puede darse que el empleo en C crezca igual o más rápido que en D. ¿Por qué?

Porque todo depende, como se ha dicho, no sólo del nivel de crecimiento sino también del tipo de crecimiento, de la composición de los sectores dinámicos de la economía, así como de la prioridad otorgada a la creación de empleo en la política económica seguida.

Si la expansión del empleo no sólo alcanza a los sectores de ingresos altos, medios o urbanos, sino también a sectores de ingresos bajos, muy bajos, y rurales (especialmente en la Sierra y Selva), entonces el crecimiento del empleo se produce con una reducción de la pobreza, y la velocidad a la que esto ocurra dependerá de la estrategia de crecimiento elegida.

Veamos el caso de las exitosas experiencias de dos países en vías de desarrollo, Chile y Tailandia. Ambos registraron en los noventa niveles de pobreza bajos menores al 20%, con tasas de crecimiento muy altas, mayores al 6%. Sin embargo, difieren significativamente en la velocidad de reducción de la pobreza. Contando a partir de los años en que disponemos de encuestas de pobreza para dichos países, se verifica que entre 1992 y 1994 en Chile el porcentaje de población en nivel de pobreza pasó de 21.6% a 20.4%, es decir, tuvo una reducción del 1.2% con una tasa de crecimiento promedio de 8.3%. Mientras que en un período similar de tres años, entre 1990 y 1992, Tailandia, con una tasa de crecimiento de 9%, redujo la pobreza de 18% a 12% de la población; es decir obtuvo una reducción en el nivel de pobreza más de 4 veces superior al caso chileno, en el mismo período de tiempo y con tasas de crecimiento similares.

El problema de la falta de empleo y de la gran extensión de la pobreza se puede enfrentar temporalmente por medio de bien diseñadas y ejecutadas políticas sociales que cubran a los sectores menos favorecidos, o no favorecidos en modo alguno por el crecimiento. Sin embargo, cuando se discuten estos temas debe quedar claro que una vez que la política económica ha definido un sendero de crecimiento, es decir la composición sectorial del crecimiento, la distribución del ingreso, la demanda y calidad del empleo, etc., entonces la más eficiente política social tiene limitaciones insuperables para alterar los parámetros fijados por la política económica. En otras palabras, si en lugar de elegir un crecimiento basado en sectores con valor agregado intensivos en mano de obra, tales como agricultura, agroindustria y manufactura, se elige seguir uno basado en recursos naturales como la minería o la pesquería, entonces los costos en términos de menor empleo, mayor pobreza y peor distribución del ingreso, nunca podrán ser

corregidos por medio de las mejores políticas sociales. De ahí que cuando se discuta el tema de la pobreza y de la generación de empleo, lo que tiene que ser discutido esencialmente es el tipo de estrategia de desarrollo detrás de cada política económica.

Por último, el objetivo de toda política económica es aumentar el bienestar y calidad de vida de la población, y éstos no dependen sólo de la disponibilidad de empleo, sino junto con ello del acceso a una educación de calidad y a servicios de salud indispensables, que no son necesariamente resultados automáticos del crecimiento, sino de la prioridad que tengan en el diseño de la política económica la mejora en salud y educación.

Tener esto en cuenta resulta ineludible en el Perú, que exhibe los peores indicadores en salud y educación en América Latina, así como uno de los niveles de pobreza más altos, alrededor del 54% de la población. Más allá de las consideraciones ético-morales o políticas, la evidencia se impone por razones estrictamente económicas, ya que en el largo plazo no es posible alcanzar un crecimiento sostenido sin una mano de obra bien educada y con niveles de salud básicos.

Sin embargo, un mayor esfuerzo gubernamental en esta dirección se enfrenta con serias limitaciones. En primer lugar, la capacidad fiscal para llevar a cabo dichas políticas se ve limitada por el significativo monto del servicio anual del pago de la deuda externa, que incluso aumentará en los próximos años. En segundo lugar, la capacidad de generación de recursos fiscales para el crecimiento es muy distinta entre sectores económicos: la minería tributa poco, igual que la agricultura; en cambio, el sector con muy alta contribución fiscal es la manufactura. De ahí que, según la prioridad otorgada a cada sector económico, se obtenga finalmente una distinta capacidad de atender las necesidades en salud y educación. Y, en tercer lugar, ello depende en gran medida de las preferencias de los sectores de ingresos medios y altos del sector urbano, básicamente de Lima, los cuales siendo minoría tienen, sin embargo, mucha mayor capacidad de influir políticamente en las prioridades de la política económica.

Para superar las deficiencias en creación de empleo y reducción de la pobreza, algunos elementos específicos aparecen claros. Así, la búsqueda de estabilidad del crecimiento implica una política mucho más cauta con respecto a la plena integración financiera, y además claras políticas contracíclicas. La sostenibilidad del crecimiento implicaría pasar de depender de los volátiles y

caprichosos flujos de capital de corto plazo, a sólidos ahorros internos que hay que fomentar.

Una distribución amplia de los beneficios del crecimiento supone cambiar las bases de éste, pasando de sectores de recursos naturales (minería, pesquería) a sectores más intensivos en empleo y demandantes de empleos de calidad. Igualmente, un crecimiento sostenido a largo plazo implica una integración viable a la economía mundial, lo que supone pasar de una integración basada en materias primas a una centrada en bienes de valor agregado, especialmente bienes industriales y de servicios intensivos en conocimiento, porque en este tipo de bienes está basado en forma creciente el comercio mundial. Para esto se requiere una nueva estructura de precios relativos, una política de fomento clara, así como políticas de ciencia y tecnología completamente inexistentes en los noventa. Para mejorar la calidad del crecimiento, además, se requiere pasar de un enfoque cuantitativo de la educación a una educación basada en calidad y distribuida equitativamente. Significa pasar de una política laboral que busca una mano de obra barata a una dirigida a formar una mano de obra altamente calificada. En otras palabras, detrás de las políticas de empleo y pobreza lo que está en juego y discusión es la estrategia de desarrollo a seguir.

No todos los objetivos en términos de pobreza, empleo o crecimiento son posibles de alcanzar en el corto o en el mediano plazo, pero aun así a los gobiernos de los países en vías de desarrollo, a pesar de contar con recursos y capacidades escasos, se les ofrecen alternativas y márgenes de maniobra suficientes para elegir entre distintas opciones de política económica; especialmente a uno como el nuestro, recientemente elegido y nacido del final de una dictadura.

Aunque el nuevo equipo de gobierno ha expresado su priorización de la pobreza y el empleo, y se muestra unido en torno a un programa de reactivación, la definición y certidumbre con respecto a la estrategia de desarrollo a seguir, así como la unidad en torno a ella -de lo que dependerá el éxito o el fracaso de las políticas de empleo y pobreza-, está todavía por verse.

(*) Profesor de la Universidad del Pacífico