

POLÍTICA FISCAL Y MICROCRÉDITO EN EL ALIVIO A LOS POBRES

BERNARDO RAMÍREZ PABLO – VERÓNICA VILLARESPE REYES

Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Resumen: El alivio a los pobres empezó a financiarse con cargo al erario público en siglo XVII; con las Leyes de Pobres, de 1601 en Inglaterra, comenzando así el proceso de convertir la caridad en política pública. Actualmente, el diseño de la política para el combate de la pobreza considera que el acceso al crédito permite a los pobres, bajo una planeación, acumular capital; desde esa óptica, el microcrédito se incorpora como estrategia en la reducción de la pobreza, a partir de experiencias exitosas en diferentes partes del mundo, sobre todo en los programas contra la pobreza impulsados por organismos internacionales. El microcrédito, como estrategia de reducción de la pobreza, aparece con fuerza en los tres últimos decenios del siglo XX, dado que se considera que el impulso de programas de acceso a microcréditos puede funcionar como mecanismo de apoyo para corregir la desigual distribución de activos. Los programas de microcréditos están dirigidos sobre todo a mujeres pobres, para que incida en el empoderamiento económico de las mujeres y en la disminución de la desigualdad de género y; al menos en el discurso público, contribuyan en la creación de oportunidades para que los pobres aumenten sus activos y con ello su inserción en el mercado. Para proveer de recursos monetarios a los programas de financiamiento a los pobres es necesario que países como México tenga una mejor política fiscal.

Palabras clave: pobreza, microcréditos, pobres, política fiscal.

Abstract: Relief for the poor began to be financed by taxes in 1601 with the Poor Law of England, thus beginning the process of turning charity into public policy. The making policies to combat poverty is currently considering that access to credit allows the poor, with a planned scheme, to accumulate capital; from that perspective, microcredit is incorporated as a poverty reduction strategy, based on successful experiences in different parts of the world, especially in anti-poverty programs promoted by international organizations. Microcredit as a poverty reduction strategy, emerges strongly in the last three decades of the twentieth century, since microcredit programs access is considered can function as a support mechanism to correct the unequal distribution of assets. Microcredit programs are aimed mainly at poor women, so that they affect the economic empowerment of women and the reduction of gender inequality and; at least in their public discourse, microcredit contribute to create opportunities for that poor people to increase their assets and thereby their insertion in the market. To provide financial resources to microcredit programs is necessary that countries such as Mexico have better tax policy.

Keywords: Poverty, Microcredits, Poor, Fiscal Policy.

1. El alivio a los pobres

La pobreza, considerada como una condición en la que las personas carecen de la libertad para decidir su presente y su futuro, dando como resultado un nivel de vida caracterizado por numerosas y permanentes privaciones (Foster et al., 2013), está presente en las agendas de la política social de los gobiernos contemporáneos: La pobreza debe combatirse con políticas públicas que tengan como meta su erradicación.

La preocupación social al problema de la pobreza no es reciente pues, el alivio a los pobres ha estado presente durante toda la historia moderna; a partir del siglo XVI inicia, junto con transformaciones económicas, sociales, políticas e ideológicas (Perrotta, 1999), el proceso gradual de reemplazo de la responsabilidad del alivio de la pobreza, de la Iglesia a las autoridades civiles (Villarespe, 2002).

Los nacientes estados-nación¹, en la Europa del siglo XVII, cambiaron sus políticas para el tratamiento de la pobreza debido a los conflictos sociales que la pobreza genera. Las leyes de pobres, primer sistema nacional para asistencia a los pobres, fue un modelo disciplinario y de disuasión hacia los pobres; estas leyes reprimían el vagabundaje y la mendicidad con encierros y trabajos forzados, considerando en muchos casos, desde ese entonces, peligrosos a los pobres (Villarespe, 2002).

Las Leyes de Pobres inglesas iniciaron el proceso de convertir la caridad cristiana² en política pública, así en la Inglaterra de inicios del siglo XVII (1601) los impuestos, por primera vez, financiaron la ayuda otorgada a los pobres, así se inicia la institucionalización de la caridad y a partir de ese momento la pobreza dejó de analizarse mediante la ética personal, pasando y formando una conciencia social.

Aún con ese gran avance, las Leyes de Pobres de 1601 seguían cumpliendo las dos funciones básicas de los estatutos medievales: contener la migración de la gran masa de indigentes y proporcionar la mayor cantidad posible de brazos para la industria y el ejército. Las Leyes de Pobres se modificaron significativamente en 1834 y, estuvieron vigentes hasta 1948 en Inglaterra.

2. Pobreza, programas contra la pobreza y la política fiscal

Las políticas y acciones para combatir a la pobreza están acorde con la concepción misma de la pobreza (Villarespe, 2010); en consecuencia, los programas que se instrumentan contra la pobreza se orientan a aumentar los ingresos de los pobres y a proporcionarles acceso de servicios clave (como educación, salud, servicios públicos,

¹ El Estado-Nación nace durante el siglo XVII, eliminado o transformando las instituciones del Orden Feudal, estableciendo un nuevo orden social caracterizado o dominado en lo económico por el capitalismo mercantilista.

² De acuerdo con Mollat (1988) la caridad como concepto cristiano para proporcionar alivio a los pobres se desarrolla en Europa durante la Edad Tardía (siglos III al VI), con la caída del Imperio Romano de Occidente, adentrándose en los primeros tiempos medievales.

microfinanciamiento). La meta es pues, satisfacer las necesidades básicas y no la reforma o transformación del modelo de desarrollo; en otras palabras, la mayoría de los programas son de corte asistencialista que si bien pueden aliviar la pobreza no la cancelan.

Metas de Desarrollo se establecieron en 1990 para la reducción de la pobreza y de las privaciones humanas; a partir de ese mismo año, las Naciones Unidas también inicia el impulso para establecer un amplio programa de desarrollo; diez años después, en el año 2000, 147 jefes de Estado adoptaron la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, en la que se buscaba principalmente que la mundialización fuera plenamente incluyente y equitativa. La Declaración del Milenio estableció los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En estos objetivos se establecieron ocho metas prioritarias para el desarrollo humano, la primera de ellas: erradicar la pobreza y el hambre. El 25 de septiembre de 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, como continuación de la Declaración del Milenio, la Agenda 2030 reafirma que el mayor desafío al que se enfrenta el mundo es la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema.

Derivado de la agenda internacional de la lucha contra la pobreza, los países han adoptado políticas encaminadas a alcanzar las metas establecidas por organismos internacionales como son el Banco Mundial y las Naciones Unidas, sin embargo, el grado de éxito en la lucha por la erradicación de la pobreza está en relación a la capacidad de recaudación de cada país. De acuerdo con el XXX Seminario Regional de Política Fiscal de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la política fiscal es un instrumento fundamental para alcanzar un crecimiento económico inclusivo y con mayor igualdad, una política fiscal adecuada puede realizar una función redistributiva del ingreso y proveer del presupuesto necesario a los programas de combate a la pobreza³.

2.1. Programas contra la pobreza

Es 1990 cuando el Banco Mundial propone un nuevo giro en la lucha contra la pobreza (Banco Mundial, 1990), en esa década se instrumentaron los programas de transferencias monetarias condicionadas. En México, en concordancia con los objetivos mundiales de la lucha contra la pobreza, se han instrumentado tres programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC); en el año de 1997 el Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA, mismo que en el año 2002 cambia de nombre a Oportunidades y que en septiembre 2014 se transforma en PROSPERA Programa de Inclusión Social.

El diseño de los programas de lucha contra la pobreza, configurados en las TMC, está basado en incrementar el capital humano de los hijos de las familias pobres, con el objetivo último de romper el círculo vicioso de la pobreza. Estos programas se rigen bajo el concepto de focalización por lo que se establece una población objetivo, excluyendo

³ XXX Seminario Regional de Política Fiscal, realizado en marzo de 2018 en Santiago, Chile.

de los beneficios del programa al resto de la población. La focalización ha influido significativamente en el diseño contemporáneo de la política social, bajo esta concepción la política de combate a la pobreza busca sólo el alivio de la pobreza con programas compensatorios de distribución del ingreso como las transferencias monetarias condicionadas para proveer de “activos” a los pobres –salud, educación, alimentación–, o financiamiento a los pobres mediante programas de microcréditos.

Los programas TMC contiene la visión neoliberal respecto a la pobreza y los pobres, visión que ha sido construida principalmente en base al pensamiento de Friedrich von Hayek, Milton Friedman, Gary Becker, entre otros, esta concepción ha influido de manera importante en el mundo y particularmente en América Latina, y por supuesto en México.

En México se inicia un proceso de transformación en 1982, proceso marcado por una reordenación del actuar del Estado, particularmente en temas económicos y de política social, estableciendo un modelo para combatir la pobreza con programas basados en TMC. A partir de las reformas económicas de las décadas de 1980 y 1990 se comienza a utilizar la focalización como instrumento para racionalizar el gasto público y para que los beneficios de la política social lleguen de manera efectiva a los más necesitados.

A principio de siglo XXI, en el año 2000, a los programas de transferencias monetarias condicionadas e inversión en capital humano se les adiciona la creación de oportunidades para que los pobres aumenten sus activos y con ello su inserción en el mercado.

El Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2000/2001: Lucha contra la pobreza. Panorama general establece que “[...] la creación de oportunidades –mediante la adopción de medidas que estimulen el crecimiento económico, consigan unos mercados más atentos a las necesidades de la población pobre e incrementen sus activos– es un factor clave para el alivio de la pobreza” (Banco Mundial, 2001: 1).

A partir de ese momento, los programas de combate a la pobreza empiezan a incluir de manera explícita acciones para igualar las oportunidades de toda la población, en complemento de las políticas macroeconómicas que deben estimular el crecimiento, hacer que los mercados funcionen en beneficio de los pobres y permitan el aumento de los activos de éstos.

Tanto los programas en inversión en capital humano como los programas de microcréditos, tienen sus orígenes en el último tercio del siglo XX; el primero de ellos tiene un auge dentro de la política de alivio a la pobreza, a principios de la década de 1990, y a finales de esa misma década los programas para otorgar microcrédito a los pobres empezaron a tener un papel relevante como estrategia de superación de la pobreza.

2.2. Microcrédito

La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, como continuación de la Declaración del Milenio establece las principales acciones para la erradicación de la pobreza en el mundo.

Para el Banco Mundial la inclusión financiera se refiere al acceso que tienen las personas y las empresas a una variedad de productos y servicios financieros útiles y asequibles que satisfacen sus necesidades –como pagos y transferencias, ahorro, seguros y crédito– y que son prestados de una manera responsable y sostenible; así, el Banco Mundial estima que la inclusión financiera es un factor clave para reducir la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida y considera que la inclusión financiera es un elemento que propicia 7 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Cuando nos referimos a microcréditos, en general, nos estamos refiriendo a préstamos para personas y/o hogares pobres; por pequeñas cantidades de dinero (Gutiérrez, 2006); el objetivo de los préstamos es destinar los recursos a un proyecto productivo. El proyecto debe ser evaluado como rentable, pues un proyecto productivo cuyas ganancias permiten pagar el capital y generar ganancias permite a las personas pobres y a sus familias, al incrementar su ingreso monetario y consumo, su realización plena. Así, el microcrédito aparece como una herramienta sustentable para que las personas, por sus propios méritos y esfuerzo, abandonen la situación de pobreza en la que se encuentran y puedan ofrecer a sus familias una forma de vida mejor.

Para Muhammad Yunus⁴, fundador del Grameen Bank, que las personas pierdan oportunidades de negocios al no tener acceso a un préstamo es la causa de la persistencia de la pobreza; Yunus no considera que la pobreza se deba a que los pobres tengan poca o nula instrucción escolar; por lo que la pobreza puede ser superada si se da acceso a los pobres a préstamos de dinero y, se les inculca disciplina financiera y personal. El microcrédito, además, del potencial de generar empleo, proporciona a los pobres autoestima y empoderamiento (Yunus, 2008). En un par de décadas el microcrédito, que en sus orígenes se pensó como una forma individual de superación de la pobreza basada en méritos y esfuerzos propios, se transformó en un programa social en varios países, en México los microcréditos se han incorporado en programas sociales para apoyar a personas pobre que cuenten con un proyecto productivo.

⁴ En 2006, le fue otorgado el Premio Nobel de la Paz a Muhammad Yunus, banquero y economista bengalí, conjuntamente con el Grameen Bank, por sus esfuerzos para crear un desarrollo económico y social desde abajo.

2.3. Programas de microcrédito en México

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006⁵, aparece la utilización del microcrédito para impulsar proyectos productivos y emprendedores, como instrumento de generación de empleo –autoempleo– dirigido especialmente a las personas en situación de pobreza. Se instrumentaron medidas para impulsar la banca social y una política de microfinanzas, que pretendía elevar los ingresos y la calidad de vida de los pobres. A partir de ese sexenio se incorporó al microcrédito como un elemento más para mejorar las condiciones de vida de los pobres en México; aunque, los programas de microcrédito no son el eje central de la lucha contra la pobreza.

El 28 de febrero de 2019 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación⁶ los Lineamientos para la operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019; en el Considerando de dichos lineamientos se menciona que será uno de los programas prioritarios establecidos por el Gobierno de México para el periodo 2019-2024; este programa está dirigido a la población que por diferentes causas no ha tenido acceso a los servicios que ofrece el sector financiero tradicional para iniciar un negocio o consolidar uno existente.

Para el caso de México, es el Estado quien ha impulsado y otorgado los recursos económicos para la consolidación de las microfinanzas y la utilización de los microcréditos con el objetivo de que la población más pobre incremente sus ingresos a través de proyectos productivos. Para ello, se ha consolidado el marco legal, instrumentado programas y creado instituciones especializadas en microfinanzas.

Los programas de lucha contra la pobreza, incluidos los programas de otorgamiento de microcréditos, obtienen recursos del erario público. El Estado debe procurar una adecuada obtención de recursos monetarios vía impuestos para aumentar los recursos financieros destinados a los programas sociales enfocados a la reducción de la pobreza y de la desigualdad: mediante el otorgamiento de educación se aumenta el capital humano, el ingreso aumenta mediante los programas de transferencias monetarias, los microcréditos pueden canalizar recursos financieros a proyectos productivos de personas pobres; sin embargo en América Latina, la política fiscal no está desempeñando el papel de redistribución que se requiere.

⁵ En el Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Federal de México establece sus objetivos prioritarios, de acuerdo al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “[...] Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal [...]”.

⁶ En artículo 2º de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales se establece que el Diario Oficial de la Federación es el órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación y los Órganos Constitucionales Autónomos, en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente.

3. Consideraciones finales

Lo descrito a lo largo del texto nos permite ver que las acciones del Estado para atender a la población pobre no es una historia reciente, inició de manera institucional en Inglaterra a principios del siglo XVII. La utilización de algunos servicios financieros para el alivio de la pobreza es lo relativamente reciente, en especial los microcréditos; este nuevo énfasis al crédito para los pobres se amolda a la actitud contemporánea del Estado que se centra en la estabilidad macroeconómica que permita a todos los actores económicos, de acuerdo a sus capacidades y esfuerzo, mejorar sus condiciones de vida.

Incorporar al mayor número de personas a los programas de combate a la pobreza, incluidos los programas de otorgamiento de microcrédito, debe ser una prioridad para los gobiernos actuales. México requiere de una reforma tributaria para recaudar una mayor cantidad de recursos que le permitan ampliar y profundizar los beneficios que los programas sociales otorgan a los pobres.

Sin embargo, el fenómeno de la pobreza visto como un problema histórico-estructural requiere de profundas transformaciones económicas, sociales y políticas que permitan abandonar esa situación de manera permanente.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2001). *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001: Lucha contra la pobreza. Panorama general*. EE. UU: The World Bank
- Banco Mundial (1990). *World Development Report 1990: Poverty*. EE. UU: The World Bank.
- Foster, James – Seth, Suman – Lokshin, Michael – Sajaia, Zurab (2013). *A Unified Approach to Measuring Poverty and Inequality. Theory and Practice*. EE. UU: The World Bank.
- Gutiérrez, Begoña (2006). El microcrédito: dos escuelas teóricas y su influencia en las estrategias de lucha contra la pobreza. *Economía Pública, Social y Cooperativa*, 54. 167-186.
- Mollat, Michel (1988). *Pobres, humildes y miserables en la Edad Media: Estudio social*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Perrotta, Cosimo (1999). La disputa sobre los pobres en los siglos XVI y XVII: España entre desarrollo y regresión. *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, 37. 95-120.
- Villarespe, Verónica (Coord.) (2010). *Pobreza: Concepciones, medición y programas*. México: IIEc-UNAM.
- Villarespe, Verónica (2002). *Pobreza teoría e historia*. México: Casa Juan Pablos - IIEc-UNAM.
- Yunus, Muhammad (2008). *El banquero de los pobres: los microcréditos y la batalla contra la pobreza en el mundo*, España: Paidós.