

Экономическая теория с социальным лицом

ЭКОНОМИКА, издавна известная как «унылая наука», обычно рассматривает вопросы с объективной отстраненностью. Однако Нора Лустиг на протяжении всей своей карьеры пытается наделить эту науку совестью. Она идет в авангарде экономистов, занимающихся вопросами развития, которые не только подчеркивают наличие связи между сокращением бедности и макроэкономической политикой, но и выступают за проведение адресной социальной политики, чтобы помочь малоимущим навсегда избавиться от бедности. Долгое время «бытовало мнение о том, что сокращения бедности можно добиться только путем экономического роста, из чего, по-видимому, следовало, что меры политики, непосредственно направленные на сокращение бедности, не столь существенны», — говорит она в интервью с «Ф&Р». — «Но, по-моему, нам удалось доказать, что оба эти направления очень важны. Чтобы добиться скорейшего сокращения бедности путем экономического роста, необходимы меры политики, оказывающие глубокое воздействие на обеспечение равных возможностей во многих отношениях».

Любознательность Лустиг относительно причин неравенства и бедности и ее стремление найти решения проблем составляют стержень ее работы, которую она проводила в академических учреждениях, аналитических центрах, а также работая в качестве советника разработчиков политики. Она отличается скрупулезностью в использовании эмпирических данных, и ей ставят в заслугу то, что она привнесла трезвый научный подход в зачастую идеологически окрашенные дискуссии по вопросам развития в Латинской Америке. «Лустиг неординарна тем, что она относится к тем немногим ученым, которым удалось участвовать как в разработке экономической политики в Латинской Америке, особенно в Мексике, так и в работе вашингтонского сообщества академических учреждений и многосторонних организаций», — говорит Андрес Веласко, профессор кафедры международных финансов и развития Гарвардского университета. — «Она внесла перспективу в последнюю сферу и строгость и дисциплину в первую». Лустиг настойчиво добивалась включения анализа воздействия таких факторов, как распределение дохода, образование и здравоохранение, в дискуссию об общем экономическом развитии, в которой преобладали макроэкономические соображения. В 1999 году она открыла новое направление, выдвинув концепцию «социально ответственной макроэкономики», которая призывает к проведению политики, защищающей малоимущих во времена кризисов и одновременно помогающей снизить хроническую бедность.

После кризисов в странах с формирующимся рынком 1990-х годов эта идея была принята во внимание, и многосторонние организации и развитые страны пришли к выводу, что процесс искоренения бедности и обеспечения устойчивого развития должен проходить при активном участии малоимущих. «Это связано с поведением людей и необходимостью обеспечить малоимущим право доступа к экономическому

развитию», — объясняет Лустиг. Сокращение бедности сейчас является первоочередным вопросом мировой экономической программы. Еще 15 лет назад, отмечает Лустиг, вопрос о бедности даже вскользь не затрагивался на обсуждениях в ходе саммитов Группы семи промышленно развитых стран. Теперь же мировые экономические лидеры активно изучают новые пути оказания помощи малоимущим — такие как инвестиции в развитие детей в раннем возрасте, образование для женщин, стимулирование микрокредитования; все эти темы близки сердцу Лустиг.

Потребность в сомнениях

Лустиг родилась в 1951 году в Буэнос-Айресе в семье австрийских эмигрантов, которые приехали в страну, спасаясь от антисемитизма в Европе накануне Второй мировой войны. Хотя ее родители много работали (отец был часовщиком, а мать бухгалтером), им было трудно вырваться из рамок нижних слоев среднего класса в условиях экономической нестабильности в Аргентине в 1960-е годы. Это, в сочетании со скрытым антисемитизмом, побудило ее семью в конце 1960-х годов переехать в Соединенные Штаты, где они поселились в районе залива Сан-Франциско. Лустиг поступила в неполный колледж Мерритт в Окленде, преимущественно афро-американское местное учебное заведение, знаменитое тем, что там зародилось движение «Черных пантер». Получив право на стипендию для жителей штата, она переехала в Калифорнийский университет в Беркли, где получила степень бакалавра и доктора экономики. В первые годы ее учебы Беркли и другие университеты в Соединенных

Штатах были охвачены студенческими протестами против войны во Вьетнаме и в поддержку борьбы за гражданские права.

Однако политический активизм не был ее призванием. Вместо этого Лустиг занялась академическими исследованиями по вопросам экономического неравенства внутри стран и между странами. Ее научный руководитель Альберт Фишлоу, в настоящее время работающий в Колумбийском университете, вспоминает, что «ее главной целью всегда было формирование эмпирической основы для экономической политики. Она хотела знать факты». В своей диссертации она использовала эмпирические методы для проверки гипотез латиноамериканских экономистов относительно влияния неравенства на экономический рост. Анализируя связь между распределением доходов, потреблением и экономическим ростом в Мексике, она установила, что какие-либо общие выводы сделать невозможно. Это показало ей, как важно никогда не переставать сомневаться. «Наука требует от нас всегда ставить под вопрос то, что вы открыли сегодня, поскольку завтра новые данные могут привести к другим выводам», — говорит она.

Она проводила свои исследования в период, когда экономика большинства стран Латинской Америки была относительно закрытой, а государственное вмешательство в экономику было распространенной практикой. Экономическое

Конни Лотце взяла интервью у экономиста по вопросам развития

Норы Лустиг, давней сторонницы использования социальной политики в борьбе с бедностью

мышление было в некоторой степени сковано политической поляризацией, связанной с холодной войной. Университеты США придерживались основного русла экономической теории, утверждающей принципы свободного рынка, тогда как многие университеты Латинской Америки склонялись к марксистским/социалистическим концепциям. «Временами это вызывало разочарование, — говорит Лустиг, — поскольку подавляло конструктивную дискуссию». Только с окончанием холодной войны начал складываться широкий консенсус о том, что реформы, а не революция позволят изменить ситуацию с неравенством и бедностью. «Падение Берлинской стены очень благоприятно сказалось на экономической теории, — говорит Лустиг, — потому что люди избавились от предубеждений и признали, что к экономическому развитию можно идти различными путями».

Уроки Мексики

Работая над диссертацией, которую она закончила в 1979 году, Лустиг в течение 14 лет преподавала экономику в престижном Колехио де Мехико — она переехала в Мехико с мужем, мексиканским экономистом, с которым познакомилась в Беркли. Она продолжала преподавать, когда разразился долговой кризис 1982 года, и воочию видела его воздействие на малоимущих. Ее поразило решение мексиканского правительства урезать и без того небольшие программы, проводившиеся в интересах малоимущих; это побудило Лустиг начать пристальнее изучать социальные последствия кризисов и экономической политики. Она подытожила свои выводы в книге «Mexico: The Remaking of an Economy» («Мексика: преобразование экономики»), которую она выпустила в 1992 году, работая в качестве старшего научного сотрудника в Институте Брукинса. В этой книге, которая получила приз за выдающуюся книгу 1994 года от американского академического журнала «Choice», рассматривалась стратегия развития Мексики, ориентированная на внешний рынок, и ее воздействие на бедность и неравенство. Она была опубликована на пике так называемого «мексиканского оптимизма», когда Мексика считалась образцом для развивающихся стран в проведении реформ. Лустиг оптимистически оценивала экономические перспективы Мексики, однако не разделяла этой эйфории, которая резко прекратилась с наступлением кризиса песо 1994–1995 годов.

Несмотря на беспрецедентный пакет экстренной помощи в размере более 50 млрд долл. США, включая 20 млрд долл. от Соединенных Штатов и 17,8 млрд от МВФ, Мексике не удалось избежать крупнейшего с 1930-х годов экономического спада. В новой редакции 1998 года своей книги о Мексике Лустиг писала, что хотя из-за недостатка прямой информации трудно количественно определить воздействие этого спада на малоимущих, ряд показателей свидетельствовал о том, что оно, вероятно, было очень серьезным; впоследствии это было подтверждено резким увеличением доли бедного населения в период с 1994 по 1996 год. Мексика не располагала адекватными механизмами для решения проблем, свя-



занных с резким ростом безработицы и крутым падением заработной платы. По словам Лустиг, больше всех от кризисов всегда страдают малоимущие. «В краткосрочной перспективе наиболее распространенной причиной значительного роста бедности являются экономические кризисы».

В этот период Лустиг поняла, что влияние резкого роста бедности на долгосрочный экономический рост значительно недооценивалось, а то и вовсе игнорировалось, поскольку экономическая политика была ориентирована, главным образом, на макроэкономическую стабилизацию, тогда как социальным факторам уделялось мало внимания. Однако она настаивает, что эти факторы важно учитывать при разработке политики. Экономический кризис, подобный тому, который произошел в Мексике, вынуждает малоимущее население урезать свои и без того скудные финансовые, материальные и человеческие активы, что обрекает его на еще более низкий уровень доходов и еще резче сокращает его возможности вносить свой вклад в экономический рост в стране. «Если детей забирают из школы или младенцы не получают качественного питания, из-за того что матери не имеют к не-

му доступа, у них будет меньше шансов добиться хороших результатов в более позднем возрасте и стать продуктивными участниками экономики».

Ее исследования и работы стали обязательными материалами для чтения для нового поколения экономистов Латинской Америки, которым импонировало ее решительное отстаивание идеи стремления к макроэкономической стабильности в сочетании с продуманной социальной политикой. «Таким людям, как я, нравился ее очень серьезный подход к анализу проблем», — говорит Луис Фелипе Лопес Кальва, профессор экономики в Технологическом университете в Монтеррее, Мексика, и директор выходящего два раза в год журнала ООН «Доклад о человеческом развитии в Мексике». — «Благодаря ей сейчас в Мексике больше экономистов занимается вопросами бедности и неравенства, используя строгие методологии». Действительно, благодаря своему аналитическому подходу Лустиг удалось пробить интеллектуальный барьер, разделявший различные научные направления в области экономического развития, и объединить усилия исследователей и практиков. (см. вставку 1). «У нее много хороших идей, и она воплощает их в дело», — говорит Лопес. — «Она ставит очень трудные цели, но всегда добивается результата». Лустиг также входит в советы директоров Всемирного института исследований в области экономики развития, Центра глобального развития и Института Земли. Она участвовала в различных комиссиях, включая Комиссию по макроэкономике и здравоохранению Всемирной организации здравоохранения, и в настоящее время является председателем Мексиканской комиссии по макроэкономике и здравоохранению.

Поборник систем социальной защиты

Когда в 1998 году Лустиг пришла в Межамериканский банк развития (МАБР) в качестве старшего советника по вопросам бедности и руководителя новой Консультативной группы по вопросам бедности и неравенства, она использовала опыт

Вставка 1

Передача знаний

Лустиг, которая всегда прилагала значительные усилия для стимулирования дискуссий, говорит: «Чтобы добиться успеха, нужно обмениваться выводами и предположениями». В начале 1990-х годов она помогла создать Латиноамериканскую и Карибскую экономическую ассоциацию (ЛАКЭА), которая сегодня является ведущей организацией исследователей и практиков, занимающихся вопросами экономики региона. «Надо признать заслугу Норы в том, что она задумала этот форум и добилась проведения регулярных заседаний на ранних этапах», — говорит Альберт Фишлоу, первый президент ЛАКЭА. Лустиг, которая была председателем этой ассоциации во время второго года ее существования, организовала также Сеть по вопросам неравенства и бедности, инициативу по координации действий со Всемирным банком и МАБР, а в 2000 году была инициатором выпуска авторитетного журнала ЛАКЭА «Economía».

Работая в МАБР, Лустиг совместно с Нэнси Бердсалл, в то время исполнительным вице-президентом МАБР, и Эдуардо Анинатом, тогда заместителем Директора-распорядителя МВФ, организовала Форум социальной справедливости, объединивший должностных лиц многосторонних организаций, группы гражданского общества и представителей академических кругов. По словам Лустиг, проводимые обсуждения «помогли осознать, насколько важно обеспечить адекватные системы социальной защиты в периоды общих потрясений, что сейчас практически стало общеизвестным фактом».

Мексики, чтобы привлечь внимание к важности адресных систем социальной защиты в условиях системных шоков. Она доказывала, что необходимо создать адекватную систему социальной защиты до начала шоков — макроэкономических кризисов, крупномасштабных стихийных бедствий или массовых заболеваний — и прежде чем негативные последствия глубоких структурных реформ, таких как либерализация торговли, скажутся на малоимущих производителях, которые не конкурентоспособны в краткосрочной перспективе. «Ограждение малоимущих от резкого снижения доходов посредством эффективной и обеспеченной достаточным финансированием системы социальной защиты не только укрепляет социальную справедливость, но и способствует экономическому росту», — говорит она. Кризисы могут оказывать долгосрочное воздействие на детское недоедание и посещение школ. Реагирование на кризисы с учетом интересов бедных должно быть неотъемлемой частью стратегии сокращения бедности страны. «В вопросах бедности Нора была на передовой. Она первая обратила внимание на вопросы социальной защиты», — говорит Нэнси Бердсалл, президент Центра глобального развития.

Лустиг считает, что для того чтобы оставаться эффективными в долгосрочной перспективе, эти социальные программы должны быть частью сложившейся институциональной структуры и по мере необходимости адаптироваться к экономическим условиям. «Системы социальной защиты должны быть гибкими, а выделение государственных ресурсов на программы, адресованные малоимущим, должно носить контрциклический характер». Иными словами, в периоды экономического роста на широкой основе, который идет на благо большей части населения, социальные программы можно сократить, тогда как во времена экономических трудностей их следует расширить, чтобы не допустить роста бедности. Например, в некоторых странах программы занятости применяются на региональной основе, говорит она, приводя пример известной программы занятости сельского населения в Индии, которая приводится в действие в случае неурожая. Однако Лустиг считает, что конкретный характер или форма таких программ не имеет значения (см. вставку 2).

Чтобы выяснить, какие виды и компоненты социальных программ эффективны, необходимо провести строгую оценку их воздействия на эмпирической основе, настаивает Лустиг. Однако в Латинской Америке всегда было трудно получить достоверные данные о факторах, помогающих оценивать и диагностировать бедность, — таких как доход, образование, пол, занятость, демографические характеристики и место жительства. В связи с этим один из ее основных проектов в МАБР состоял в повышении качества обследований домашних хозяйств по вопросам доходов и условий жизни в регионе. Она занималась оценками результатов программ сокращения бедности в рамках кредитных операций МАБР и инициировала долгосрочные исследования систем социальной защиты, нормативных актов о рынках труда и других государственных программ. «Она была архитектором работы по проблемам бедности», — говорит Бердсалл, которая в то время была Исполнительным вице-президентом МАБР. Эта работа также послужила основой для проекта со Всемирным банком по распределению доходов в трех странах Восточной Азии и четырех странах Латинской Америки, итогом которого стала вышедшая в 2005 году книга «The Microeconomics of Income Distribution Dynamics» («Микроэкономические аспекты динамики распределения доходов») под редакцией Франсуа Бургиньона, Франсиско Феррейры и Лустиг. На основе большего объема данных обследований домашних хозяйств в развивающихся странах и с использованием более

Вставка 2

Действенные социальные программы

Кто должен управлять социальными программами, чтобы обеспечить их эффективность в сокращении бедности и предоставлении людям возможностей — государство или неправительственные организации? Лустиг говорит, что оба этих подхода могут быть результативными. В конце 1990-х годов Мексика начала проводить программу борьбы с бедностью “Progresa”, которая теперь называется “Oportunidades”, а в 2003 году Бразилия приступила к реализации программы “Bolsa Familia”. В рамках этих государственных программ бедным семьям предоставляются денежные трансферты, чтобы помочь им получить доступ к самому необходимому: продуктам питания, здравоохранению и образованию. «Такие программы помогают малоимущим в краткосрочной перспективе, облегчая нехватку денег, и в то же время инвестируют средства в человеческий капитал следующего поколения». По словам Лустиг, оценки воздействия мер показали, что мексиканская программа помогла снизить младенческую и материнскую смертность, увеличить потребление продуктов питания и повысить число учащихся школ. Эти тщательные оценки были ключевым фактором сохранения программы, когда в 2001 году к власти пришла другая партия.

Лустиг отмечает менее технократический подход Ассоциации самостоятельно занятых женщин (АСЗЖ) Индии — неправительственного профсоюза, который работает в тесном контакте с местными сообществами. Цель АСЗЖ состоит в обеспечении занятости и экономической самостоятельности женщин, работающих в неофициальном секторе, которые составляют более 90 процентов работающих женщин в Индии. «АСЗЖ видит свою главную задачу в том, чтобы обеспечить людям экономическую защиту, предоставив им доступ к одному или нескольким видам деятельности, приносящей доход», — говорит Лустиг, добавляя, что необходимо чаще включать в государственные программы элементы, стимулирующие опору на собственные силы и предоставление возможностей.

качественных инструментов их анализа в книге изучаются характер и причины изменений в распределении доходов в течение длительных периодов экономического развития.

Борьба с бедностью

В период работы Лустиг в МАБР Всемирный банк предложил ей должность заместителя директора по подготовке «Доклада о мировом развитии 2000/2001 года», посвященного вопросам бедности. Когда этот проект стал объектом споров, а ведущий автор Рави Канбур подал в отставку до его опубликования, Лустиг предложили возглавить эту работу. Высказывались сомнения относительно аналитических основ ранних проектов доклада и его общей направленности, которая, по мнению некоторых, потенциально была излишне критичной в отношении поддерживаемой МВФ и Всемирным банком политики структурных преобразований без достаточного внимания к экономическому росту. Лустиг отреагировала на эти опасения, разослав итоговый проект для комментариев широкому кругу международных экспертов, придерживающихся самых различных взглядов. В окончательном варианте доклада, озаглавленном «Борьба с бедностью», рекомендовалось применять более широкий и комплексный подход к сокращению бедности, преодолевая неравенство непосредственно путем расширения экономических возможностей, предоставления прав и обеспечения безопасности. Несмотря на противоречия, говорит Бердсалл, Лустиг «стояла на своем, невзирая на сильное давление и очень сжа-

тые сроки» и достигла целей, которые с самого начала ставила перед собой группа, — акцентировать внимание на предоставлении возможностей и сокращении неравенства как одном из важнейших элементов стратегии сокращения бедности. Отклики на доклад со всех сторон были в целом положительными, и «Оксфам» назвал его «ключевым документом, которым Всемирный банк вправе гордиться».

Лустиг говорит, что благодаря акценту на концепции предоставления возможностей в докладе удалось показать, что сокращение бедности нельзя рассматривать как социальный инжиниринг. «Доклад поставил в центр внимания институты и правила игры в мировой системе как составную часть мер по сокращению бедности». В «Докладе о мировом развитии 2006 года», посвященном вопросам социальной справедливости и развития, это понятие получает дальнейшее развитие: в нем доказывается, что меры политики, обеспечивающие равные экономические условия, могут принести успех только в том случае, если они будут сопровождаться аналогичными шагами по уравниванию внутренних политических условий. Лустиг охотно соглашается, отмечая, что «изменения должны произойти в рамках политического процесса и дальнейшей демократизации». Однако она добавляет, что пока еще в Латинской Америке «элиты стран не сделали все от них зависящее, чтобы изменить правила игры».

Возвращаясь на круги своя

После работы в Вашингтоне и четырехлетнего пребывания на посту президента престижного Универсидад де лас Америкас в г. Пуэбла, Мексика, Лустиг недавно вновь полностью посвятила себя работе в академической сфере. В сентябре 2005 года она организовала Центр исследований вопросов глобализации и развития в Технолохико де Монтеррей — одном из ведущих частных университетов Мексики. В своей деятельности на посту директора центра Лустиг уделяет особое внимание тем элементам, которые характеризовали ее собственный опыт и карьеру: поощрению эмпирических исследований и анализа; передаче знаний и обмену идеями; объединению усилий лидеров, формирующих общественное мнение, и разработчиков экономической политики.

Она планирует распространять информационный бюллетень по всей Латинской Америке. Она хочет помочь мелким производителям получить доступ на мировые рынки за счет совместных действий организаций на местах и других групп, включая школу бизнеса при университете и местные органы управления. Она называет это «использованием глобализации в интересах малоимущих». Лустиг намерена поддерживать тесные связи с участниками политического процесса Мексики, и широкий круг политических деятелей обращается к ней за советом как к наиболее авторитетному экономисту по вопросам бедности в Мексике. Свободное время она проводит с друзьями и семьей — ее сын и дочь учатся в колледже — и занимается любительской полубстрактной живописью.

Сейчас, когда борьба с бедностью стоит на одном из первых мест в повестке дня мирового сообщества, Лустиг готова вновь активно включиться в дискуссию. Она говорит, что консенсус, лежащий в основе Целей в области развития, поставленных в Декларации тысячелетия, является хорошим стимулом для правительств стран проводить обоснованную политику. Она рада, что дискуссия вышла на уровень, когда «люди больше не повторяют заученные истины», а уделяют основное внимание системным проблемам, которые не позволяют малоимущим и обездоленным улучшить свое экономическое положение, а экономике — полностью реализовать свой потенциал. ■