

Estado, instituciones y equidad – Cambiando paradigmas.

Panelistas: **Stephen Cohen**, Universidad de California en Berkeley, Estados Unidos

Jeannette Sánchez, Ex Ministra Coordinadora de Política Económica, Ecuador

Gerardo Esquivel, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México

Moderador: **Clemente Ruíz Durán**, Universidad Nacional Autónoma de México, México

Temática: El Panel se realiza el martes 02.08.2016 entre las 15:00 y 17:30 hrs y se organiza para discutir el rol que debe jugar el Estado para promover el desarrollo productivo y la innovación en las economías nacionales y se asume un punto a discutir la gran diversidad de opiniones, desde las que abogan por una participación substancial del Estado en las estrategias de desarrollo, hasta posiciones que dicen que la mejor política industrial es no tener una política industrial, confiando en las fuerzas del mercado y la competencia para asignar los recursos de la manera más eficiente. En el panel se revisan las experiencias de Estados Unidos, Ecuador y México en relación a: la participación del Estado en procesos de desarrollo, la importancia de las instituciones y mecanismos institucionales, económicos y sociales para buscar una transición productiva socialmente justa e incluyente.

Stephen Cohen

Basa su intervención su *Concrete Economics*¹ planteando como asunto que la economía de EEUU, desde la propia etapa de la Independencia Americana una y otra vez se ha renovado y revigorizado, gracias al círculo virtuoso entre los gobiernos que implementan las políticas económicas y los empresarios que buscan oportunidades de negocios. Se ha tratado de un proceso permanentemente innovador, nunca ha sido más de lo mismo, desde que Hamilton en 1790 decidió superar el modelo primario exportador que se sustentaba en el envío de los recursos naturales de la colonia americana a la metrópoli inglesa. A partir de entonces los gobiernos exitosos han actuado de manera pragmática más que ideológica y el resultado ha sido siempre positivo. Los logros se han sustentado en los tres pilares de la economía de estadounidense: recaudación de impuestos, inversión en infraestructura y compensación interterritorial. Los impuestos que encaja el gobierno central han permitido compensar los desequilibrios sociales y territoriales. Los impuestos son la clave de un Estado Fuerte.

Repetidamente el gobierno en los EEUU ha abierto espacios económicos, para estimular y

¹ Stephen Cohen y Bradford DeLong “Concrete Economics: The Hamilton Approach to Economic, Growth and Policy”. *Harvard Business Review* (s/f). De acuerdo al moderador del Panel, el Doctor el Doctor Clemente Ruíz, este libro fue merecedor de los reconocimientos de Paul Krugman.

propiciar la participación de los empresarios, su capacidad de innovación para ampliar las oportunidades que permiten una permanente reconfiguración de la economía en ese país norteamericano. El éxito económico, necesario para un buen desempeño social y ambiental, se mide en términos de incremento de la productividad del trabajo y no en términos del poder del “hombre fuerte” o del manejo de las doctrinas ideológicas. Gracias al pragmatismo la economía de EEUU se puede considerar como una secuencia de rediseños exitosos en la apertura del espacio económico para el empresario. Se deben resaltar en este sentido los gobiernos de Abraham Lincoln, Teddy Roosevelt, Franklyn Roosevelt y Dwight Eisenhower, ejemplos de como el Estado ha abierto el camino a los empresarios no como individuos, sino como grupo que se arriesga y aprovecha las oportunidades, generando una obra económica colectiva. A continuación se resaltan los logros de cada uno de los artífices de los logros económicos estadounidenses mencionados.

En el caso de Hamilton, fue este y no Jefferson quien sentó las bases de la economía del país independiente. Cambió el esquema del modelo primario exportador que mantenía a las colonias inglesas norteamericanas como proveedoras de materias primas agrícolas y forestales para la metrópoli, que a su vez abastecía de productos de alto valor agregado y proveía de servicios, como banca y transporte marino, a los territorios ocupados. Alexander Hamilton impulsó políticas para promocionar la industria, el comercio y la banca. Protegió a las nacientes industrias locales con impuestos a los productos extranjeros. Este proteccionismo fue la base de la expansión manufacturera de los EEUU en la segunda el siglo XIX y fue un factor fundamental para comprender dos hechos clave del país decimonónico: la guerra civil entre el Norte industrializado y el Sur agrícola latifundista y la conquista el oeste. La política del Norte vencedor, fue garantizar el desarrollo de la red férrea que permitió el transporte de los productos de las dinámicas industrias, no solo de la costa este, sino inclusive del medio oeste. De estas últimas se proveía la carne procesada y no de animales vivos para los nuevos espacios de la Unión. El gobierno prefirió regalar millones de hectáreas de tierra en su colonización del oeste a las empresas fabriles que acompañaban la expansión, antes que permitir la conformación de grandes propiedades agrarias al estilo las plantaciones del derrotado Sur.

En el caso de Teddy Roosevelt, a este le tocó dirigir el segundo gran rediseño económico, debiendo controlar, limitar el gran poder que estaban adquiriendo las empresas. En el marco de la tradición pragmática más que ideológica heredada de Hamilton, antes que nacionalizar prefirió regular con leyes anti monopólicas el sector ferrocarriles y en el caso de las empresas petroleras, le impuso impuestos a sus inversiones en el exterior. Fue un período caracterizado por los conflictos políticos entre las empresas y el gobierno, que éste enfrentó mediante correcciones pragmáticas.

Cuando Franklin Delano Roosevelt asume su primera Presidencia en 1932, el mercado accionario había perdido el 45% de su valor de 1929; los bancos no cumplían con los compromisos de sus

depositantes; alrededor de la mitad de los fondos hipotecarios estaban quebrados; la mitad de la mano de obra no campesina estaba desempleada. Ante este desastre económico el presidente optó por el “pragmatismo experimental”, y antes de abrir nuevos espacios económicos prefirió revivir a una economía moribunda con medicamentos de emergencia. Mientras Hubert su predecesor intentó una política austera el New Deal reguló a las finanzas y a la banca para salvar los ahorros de la gente. En 1937 durante la segunda presidencia de Delano Roosevelt, la economía empezó a crecer y se levantaron las regulaciones. La economía empezó a decaer y tuvieron que retornarlas.

Los republicanos con Eisenhower decían que pretendían mantener el New Deal, pero realmente querían desmantelarlo. Se duplicó el gasto militar. Hubo mucha oscuridad, pero se apoyó la revolución tecnológica y a la innovación. Se empezó a delinear con claridad el tríptico de la economía estadounidense: 1) El sueño americano del *american way of life* 2) Protege el sueño americano con todo el poder militar 3) Los frutos de los empresarios, de los civiles: electricidad, medicina, alimentos, teléfonos, relojes, computadoras, productos concretos y prácticos, que la gente puede acceder en muchos casos gracias a los prestamos de la banca.

Después de Eisenhower, los gobiernos de Kennedy y Nixon, mantuvieron el crecimiento de alrededor del 2% anual, y las políticas impositivas ayudaban a regular la distribución de los ingresos. Entre 1950 y 1970 fueron años que la gente pudo aprovechar las bajas hipotecas para la adquisición de viviendas y baja inflación

En las últimas décadas la economía de EEUU ha tenido que ajustarse al crecimiento y expansión de las economías del este de Asia. El sector financiero asume el rol central de la economía, el rediseño económico se ha basado en la innovación financiera. Desde la mitad de 80s hasta 2006 el precio de las viviendas ha aumentado en 400% al igual que las ganancias de los *bróker*. No se registró aumentos en el trabajo, servicios o en la economía real, solo en la renta de las transacciones financieras, especialmente en el sector de los bienes raíces. Se trata de una política económica errada y para su corrección se requiere del Estado, que como se ha visto en la tradición de la economía estadounidense, ha sido el agente de dinamización social.

Jeannette Sánchez

En su presentación definió la problemática en relación al rol del Estado en América Latina y El Caribe, atendiendo a las siguientes consideraciones:

1. Problemática estructural
2. Coyuntura y ciclo económico
3. Desempeño social y desigualdad

En cuanto a la problemática estructural se señalan como puntos críticos:

- La especialización productiva primario-exportadora con presión ambiental. El ciclo económico con precios altos de los commodities reforzó esa especialización, propiciando la reprimarización de las exportaciones y desindustrialización.
- La heterogeneidad estructural que reproduce desigualdad social persistentemente.
- La falta de relaciones sistémicas complementarias y solidarias entre los distintos actores plurales de la economía: economía pública, economía empresarial, economía popular solidaria y no solidaria.

A estos problemas estructurales se le deben agregar los propios de la coyuntura económica por la que se atraviesa. Según la CEPAL(Estudio Económico América Latina y El Caribe 2016) :

- La región decreció -0.5% en 2015 y decrecerá -0.8% en 2016. El desempeño regional es heterogéneo: Para el 2016, Centroamérica y México crecerán 2,6%, en tanto América del Sur decrecerá - 2,1% y El Caribe decrecerá -0,3%
- Las exportaciones se habrían contraído en un 14% en 2015
- El índice de los términos de intercambio ha caído 10 puntos desde 2010.
- La Inversión Extranjera Directa se contrajo 9,1% en 2015
- Se desacelera la Inversión y el Consumo
- El peso de la industria ha caído
- El déficit fiscal ha aumentado, aunque el endeudamiento es sostenible

En conclusión el 2016 se presenta como muy desfavorable ya que los factores que permitieron el ciclo económico alto de la región: crecimiento de los países emergentes, aumento de los precios de las materias primas, remesas, política monetaria de EEUU, han dejado de funcionar. El entorno interno es más complejo con la caída de demanda y un margen de manejo fiscal que se va reduciendo y afecta los factores más endógenos de crecimiento y la redistribución.

Los problemas estructurales de la economía y la difícil coyuntura que se vive debido a la baja de los precios, presionan sobre la sociedad y se consideran como principales manifestaciones del incremento de la desigualdad los siguientes:

- El estancamiento de los avances sociales y aumento del desempleo y la pobreza
- El gasto social reduce su importancia macroeconómica.

Se señala la preocupación de este retroceso en las circunstancias actuales cuando la Región empieza la transición demográfica y aumenta envejecimiento y aún persisten brechas importantes a subsanar en términos de desigualdad.

Ante esta situación en la que se combinan los factores estructurales y los de la difícil coyuntura por la que se está atravesando en la Región, se indican los siguientes como los principales desafíos que deben ser atendidos con la participación activa del Estado:

- La transformación productiva y el desarrollo industrial en un contexto de mayor inclusión y sustentabilidad, que evite la dependencia de materias primas con mercados volátiles.
- El mantenimiento de los progresos sociales y bajar las desigualdades
- La reducción de las brechas de productividad internas y externas

- La necesidad de gestionar la crisis movilizándolo las instituciones del Estado y las potencialidades para minimizar el costo social.
- El tránsito hacia actividades más bajas en carbono, menos dependientes de los recursos naturales y menos agresivas al ambiente (justicia intergeneracional)

En este marco de problemas y desafíos se propone El Buen Vivir que abre las oportunidades para una economía más social, solidaria y sustentable, tomando en consideración que:

- El **Buen Vivir** implica la reproducción ampliada de una vida digna y legítima para todos, incluyendo las futuras generaciones. **Es sobre todo una idea movilizadora.**
- EL **Buen Vivir** cuestiona el crecimiento, el desarrollo industrial y el patrón distribución y de consumo capitalista.
- Mantiene la idea de poner límites al enriquecimiento, la acumulación y el consumo, bajo el principio de la suficiencia, y ligarla a la redistribución (versión indigenista y ecologista/postdesarrollista).
- Por tanto, no se trata solamente de políticas redistributivas sino de cambios en los **patrones de producción, de distribución y consumo** que sean sostenibles ambientalmente y que provoquen sistémicamente mayor equidad social, territorial e intergeneracional.

Se indica que con una propuesta de este tipo, se mantendría las políticas redistributivas en la Región, pero también se avanzaría hacia la transformación productiva y de los patrones de distribución y consumo que reproduzcan mayores condiciones de igualdad y sostenibilidad.

De manera puntual se considera que El Buen Vivir permitiría transitar hacia un Sistema Económico Social y Solidario y sustentable (SESS) al implicar un cambio en la dirección de las políticas productiva e industrial, adaptándolas a las necesidades sociales y ambientales contemporáneas: dinamismo, inclusión, sustentabilidad y permitiendo la articulación de los actores plurales que actúan en los distintos campos de economía: pública, empresarial, popular y solidaria.

En el caso Ecuatoriano se destaca que el Buen Vivir está incorporado como concepto en la Constitución del año 2008 y el país cuenta con el Plan Nacional del Buen Vivir que incide de manera particular en la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva y en la Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza.

Como elementos centrales de una estrategia de implementación del Buen Vivir en Ecuador se señalan:

- La construcción de pactos de largo plazo para una gobernanza más adecuada con todos los actores de la economía plural.
- Políticas de transformación productiva que **aseguren la seguridad alimentaria y energética intergeneracional.**

- **Aprovechamiento de los avances tecnológicos** para apoyar los cambios en la producción, la distribución, el consumo, para innovar y contaminar menos, ello implica decisión política para hacer todas las inversiones complementarias necesarias: energía renovable, menos contaminadora, mejorar calidad y acceso al transporte público, fomentar el reciclaje, preservar agricultura y cubierta forestal, mejorar la eficiencia energética y la productividad.
- Considerar los **desafíos tanto de equidad como de productividad, eficiencia y transformación** productiva. Una mayor igualdad e innovación requiere apuestas serias y sostenidas a la educación de la población, atada a los procesos vivos de transformación y a las instituciones, con capacidad de generar sinergia y **conocimiento colectivo** útil a la sociedad y a una buena vida.
- Una política económica para la población más excluida, para la **Economía Popular y Solidaria que no deben ser políticas de pobreza, sino de oportunidades**. Se deben movilizar fondos públicos nacionales y locales para fortalecer las capacidades y recursos de los propios actores en la resolución de sus necesidades para una buena vida. No es sólo un problema ético, compromete la misma sostenibilidad de una economía plural, que debe aumentar la eficiencia y equidad.

Finalmente como conclusión se señala que frente a los problemas estructurales y coyunturales, hay que evitar retroceder en lo ganado en lo social, y aprovechar el nuevo entorno de competitividad avanzado en la década de bonanza para lograr transformaciones en la matriz productiva, distributiva y de consumo que transiten a un sistema económico más social y solidario con justicia intergeneracional y mayor sustentabilidad ambiental con el fin de lograr una buena vida para todos.

Gerardo Esquivel.

Empieza por establecer que el rol del Estado en la política distributiva es clave, sin embargo emergen como problemas a resolver para lograrla:

- **Conflicto y Economía Política:**

Los Intentos por redistribuir, pueden tener efectos negativos en inversión. Intentos de parte de la élite para evitar la redistribución (corrupción, compra de votos, etc.) puede generar otras distorsiones. (Alesina y Rodrik, Barro, etc.)

- **Inestabilidad Política:**

Los Elevados niveles de desigualdad pueden generar inestabilidad política, la cual está asociada a mayores niveles de incertidumbre y menor inversión, lo cual puede afectar el crecimiento económico (Rodrik).

- **Imperfecciones de Acceso al Crédito**

Una distribución más desigual afecta las posibilidades de acumular capital físico y humano. Esto es particularmente cierto en economías con problemas de acceso al crédito.

Los informes de los multilaterales BM, FMI, han ayudado a entender las restricciones que producen las desigualdades: Una menor inversión en la educación pública implica reducir la capacidad de acumular capital humano. Las economías desiguales crecen de manera menos sostenible. Berg y Ostry demuestran que la desigualdad es más importante que la apertura comercial como condicionante del éxito económico.

Stiglitz enfatiza sobre el asunto social en la economía y establece que la desigualdad afecta la recuperación considerando que:

- Una débil clase media no puede mantener el ritmo de consumo necesario para la recuperación.
- El achicamiento de la clase media, baja la inversión en educación.
- La desigualdad afecta la recaudación y aumenta la informalidad
- La desigualdad está asociada con ciclos económicos de bonanzas más frecuentes pero más cortos.

El caso de México

Destaca que el caso del país es el otro lado de la moneda del Buen Vivir, constituye un ejemplo típico de la paradoja planteada por Simón Kuznet, en la que se establece que los países en un principio son igualitarios pero en la medida que van creciendo, el ingreso tiende a concentrarse y su distribución empeora. México ha crecido en los últimos 25 años al 1% anual, hay un crecimiento acumulado entonces del 25% y efectivamente el ingreso no se ha redistribuido progresivamente entre la población. El PIB per cápita entre 1981 y 2014 es prácticamente plano en comparación con los países asiáticos e inclusive con Brasil. Corea del Sur multiplica su PIB por cinco, Tailandia por cuatro.

En México el PIB por trabajo o por hora de trabajo no se ha podido recuperar desde la crisis de los 80s. En un estudio estadístico realizado con datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y de la contabilidad nacional estadística del Instituto de Estadísticas y Geografía se demuestra el 1% más rico de la población mexicana concentra entre el 21% y el 25% del ingreso total. Los cuatro más ricos del país cuya fortuna en 2002 representaba el 2% del PIB mexicano, quintuplicaron su peso al pasar en el lapso 2011-2014 a representar en promedio el 9% del PIB. La fortuna de Carlos Slim pasó del 1% a casi 6% durante los años considerados mientras que la de los 3 restantes pasó de medio punto porcentual a 3% del PIB Nacional. Los cuatro más ricos del país que con el rendimiento real de sus fortunas, estimado a una tasa de 5%, podían contratar medio millón de trabajadores a finales del siglo XX, aumentaron de tal manera su poder que en la actualidad pueden contratar seis veces más trabajadores, unos 3 millones, que representan un contingente superior a la población desempleada. Claro que hay que desatacar que el salario mínimo es muy mínimo en México, es la cuarta parte del que se tenía en los 80s.

Las evidencias empíricas del estudio de Cingano ²demuestran que:

- La desigualdad que más afecta al crecimiento económico es la que ocurre en la parte baja de la distribución.
- La baja acumulación de capital humano por parte de las personas en la parte más baja de la distribución.
- En México y entre 1985 y 2005, el aumento de la desigualdad redujo el crecimiento del PIB en un monto acumulado de 10%.

Se debe además resaltar como problema la existencia de una economía dual, con muchas pequeñas empresas dirigidas al mercado interno y unas pocas empresas monopólicas y transnacionales. El sector externo no se articula al interno, en este el acceso al crédito bancario es limitado, debiéndose además agregar que en la actualidad se está registrando el menor nivel de inversión pública de las últimas cuatro décadas.

Como conclusión se destaca que la desigualdad originada por el mercado en México es grande y el Estado debe corregirla mediante un conjunto de políticas que permitan:

- Hacer más progresivo el sistema fiscal mexicano, tanto por el lado de los ingresos como por el lado del gasto.
- Aumentar el número de escalones del ISR y subir la tasa máxima de impuestos.
- Establecer impuestos que existen en otras partes: a) Ganancias de capital y b) Herencias.
- Eliminar subsidios regresivos: Electricidad y Tenencia, por ejemplo.
- Recuperación paulatina de los salarios mínimos reales.
- Revisar la regulación del sistema financiero. Propiciar mejores condiciones de acceso al crédito.

Sesión de preguntas (P), comentarios (C) y repuestas (R):

Las distintas preguntas y respuestas se han organizado de acuerdo a las respuestas realizadas por lo panelistas, como a continuación se presenta:

Stephen Cohen:

P: El Estado es un estado transnacional ¿Puede adoptar una política nacional? Cuales son las perspectivas reales de una política distinta?

R: En cuanto a la nacionalidad corporativa, hay que apoyar a las empresas nacionales, pero no tanto. En México es preferible por ejemplo que vengan las empresas alemanas, pagan mejor. Una forma para entrenar y capacitar para el trabajo a las poblaciones locales es su contratación en una empresa transnacional. El mundo cambió y no hay porque defender la nacionalidad corporativa, ni siquiera en Japón. Mitsubishi no piensa lo mismo que el gobierno

² Cingano Federico "Trends in income inequality and its impact on economic growth," OECD Social, Employment and Migration Working Papers, no. 163, Diciembre,

de Japón. La política tiene que mejorarse pero nadie sabe como. Yo no tengo una solución. Las políticas de I&D deben bajar a la escala local

P: Como abandonar las ideologías. En EEUU los candidatos hablan de pérdida de empleos y de la capacidad de las grandes empresas.

R: Hasta hace poco era bueno estar atado a los EEUU, pero hoy el debate electoral en el país esta muy impregnado de populismo. El TLCA no destruyó la industria agrícola mexicana, esta se ha convertido en un problema para la agricultura californiana.

P: Explique la relación entre pragmatismo y ética

R: Las ideologías que reducen las opciones. El pragmatismo es perfecto para la ética. La ética en la política económica pragmática pasa por entender que la economía es parte de la sociedad. La estructura social con sus valores y hábitos y no el mercado deben ser los reguladores pragmáticos de la economía. Roosevelt y su New Deal y Lázaro Cardenas fueron keynesianos.

Jeannette Sánchez:

P: Como lograr que el sector empresarial se sume al proceso de transformación político? Es un asunto macroeconómico?

R: El involucramiento del sector empresarial no fue un problema político. Correa le dio estabilidad. Tampoco fueron problemas macroeconómicos, no hacen falta incentivos. Hay un problema de cultura empresarial. En el caso de Ecuador el problema es la debilidad de la burguesía, no hace apuesta a largo plazo. Pero también hay que reconocer que el gobierno no invirtió lo suficiente en infraestructura y capacitación. Para los temas más sectoriales, como las cadenas de valor, todavía falta mucho. El mantenimiento del dólar como moneda nacional no ayuda mucho, no permite una política cambiaria. Se abre la posibilidad para las políticas regionales supranacionales, aunque se debe tener en cuenta que la unión monetaria europea perjudica a los países pequeños que no pueden competir por los incentivos.

P: El Bien Vivir es una concepción amplia, permitiría superar la criminalidad?

R: El Buen Vivir no es solo individual, aunque las necesidades no materiales como: la cohesión, la igualdad y la integración social, se consideran fundamentales. También la naturaleza es importante.

C: La distribución del ingreso es un asunto fiscal. El nexo no se ha entendido.

R: En materia fiscal y de redistribución en Ecuador hay mucho que hacer. La heterogeneidad estructural es muy grande. El problema es de producción. No hay posibilidades de crear un

Estado de Bienestar. Se deben mejorar las economías populares.

P: El papel de las remesas en Ecuador

R: Las remesas aumentan la desigualdad a nivel comunitario, aunque estadísticamente bajan los niveles de pobreza.

Gerardo Esquivel:

C: La desigualdad introduce un sesgo recesivo en el crecimiento, además de la concentración aumenta la brecha de la desigualdad.

R: La desigualdad aumenta la pobreza. En EEUU el 95% de los beneficios de la recuperación después de la última crisis se concentró en el 1% más rico. En México menos del 1% más rico concentra dos tercios de la riqueza del país.

P: Ahonde sobre el impuesto a la herencia

R: El impuesto a la herencia es una posible forma para reducir la desigualdad en México. Podría significar niveles de recaudación importante, suficiente por ejemplo para mejorar la infraestructura educativa. En el país el IDH ha mejorado en las últimas décadas, a pesar de las dificultades del aumento del ingreso real, por los avances en salud y educación en muchas regiones del país.

C: Que recomendaciones para salir de los estudios de los burócratas.

R: Los estudios de investigación universitarios son un lujo. El estudio que se realizó con la colaboración de Oxfam ³ ha sido muy exitoso para conocer los efectos a lo largo de la desigualdad. La gente no puede asumir retos a largo plazo. Hay que insistir en los estudios sobre la desigualdad.

Relator: **Antonio DE Lisio**, Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Venezuela

³ Esquivel Gerardo “Desigualdad Extrema en México. Concentración del Poder Político y Económico”.Iguales/Oxfam México ,s/f