
Estado y mercado: la necesaria complementariedad en el desarrollo

José Luis Machinea

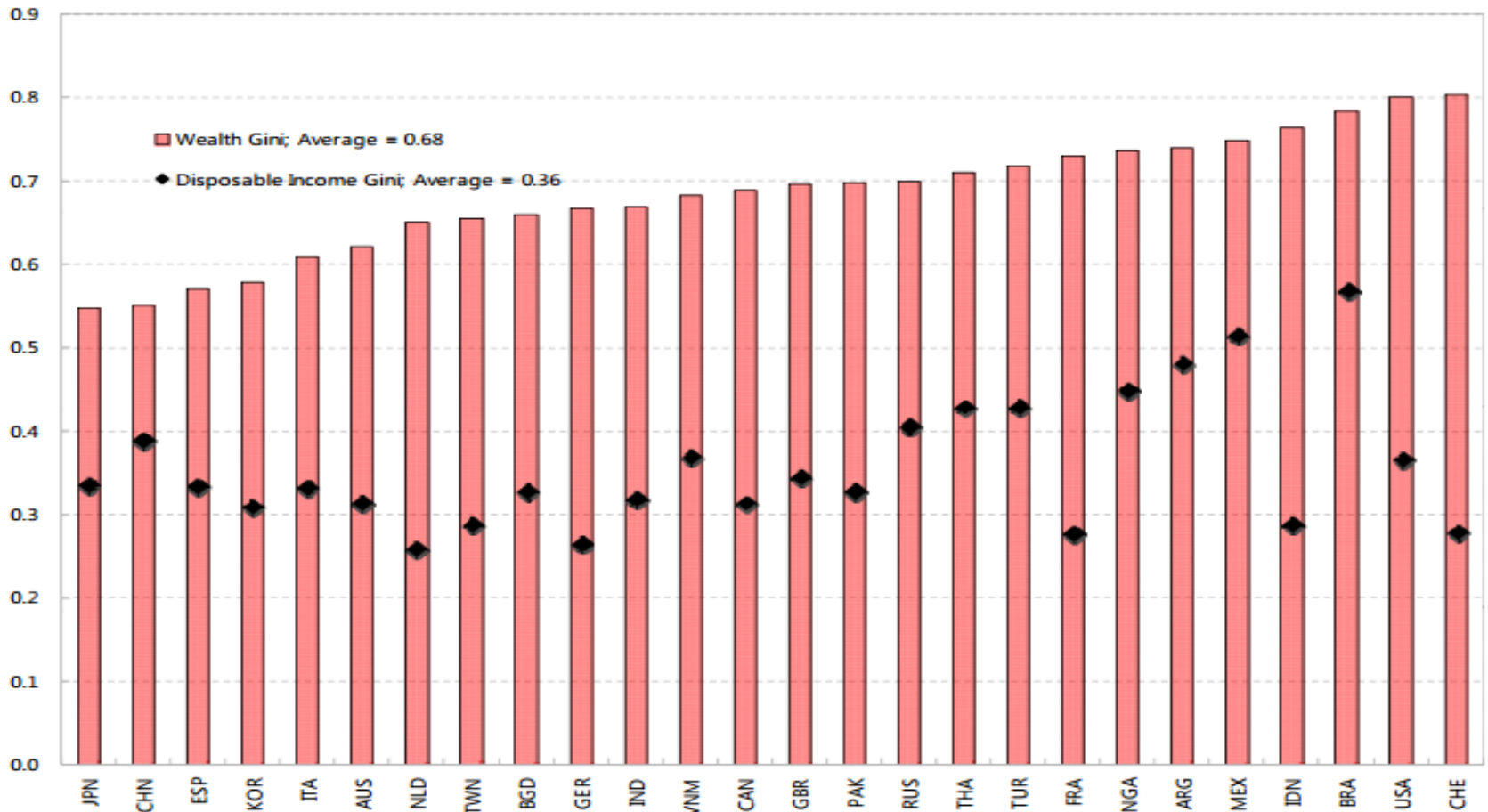
**Séptimo encuentro de economistas de Bolivia
22 de agosto de 2014**

El desarrollo (crecimiento y equidad) depende de:

- Macroeconomía
- Pacto fiscal
 - Tributarias (cantidad y calidad)
 - Gasto (cantidad y calidad)
- Protección social
- Estructura productiva
- Distribución de la riqueza inicial

La distribución de la riqueza es más desigual que el ingreso

Desigualdad del ingreso y la riqueza en economías seleccionadas, a principios de los 2000s

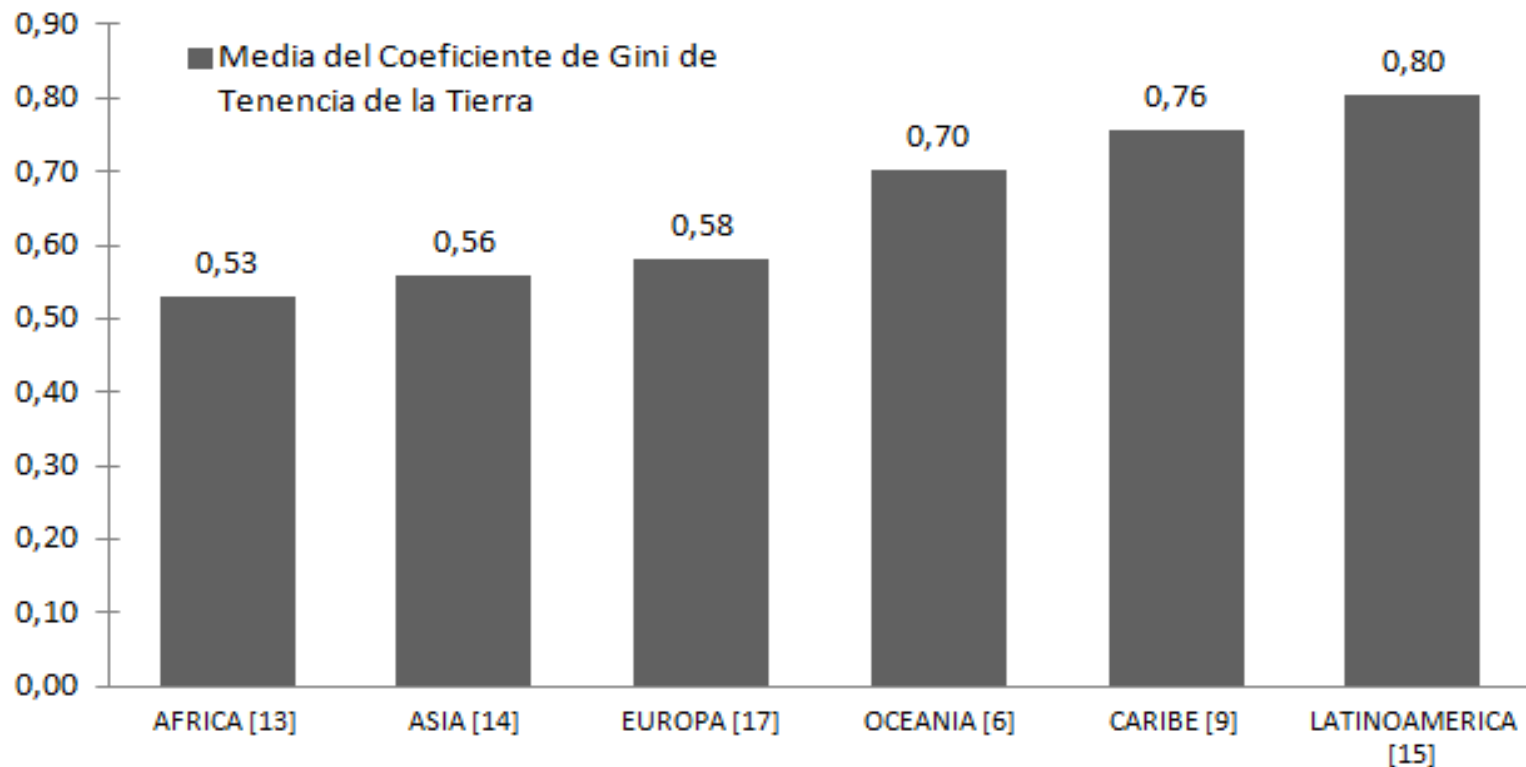


Fuente: Amarante, V. y J.P. Jiménez (2014)

Incluyendo la distribución de la propiedad de la tierra

GRÁFICO 3

Distribución de las Tierras Agrícolas (Ronda de censos Agrícolas de 1990)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del censo agrícola del FAO y Deininger y Olinto (2002).

Nota: los números entre paréntesis indican el número de países sobre los cuales se obtuvo la media. FAO define Tenencia de Tierra a toda unidad económica de producción agrícola bajo una gestión única que comprende todo el ganado y toda la tierra utilizada en su totalidad o parcialmente, sin tener en cuenta la titularidad, forma jurídica o tamaño.

Instituciones para el buen funcionamiento del mercado

- Creadoras de mercado
- Reguladoras microeconómicas del mercado
- Buen funcionamiento de la macroeconomía
- Provisión de bienes públicos

La macroeconomía

- La macro tiene efectos sobre el crecimiento y la equidad
- Que hemos aprendido
 - Las políticas contracíclicas son esenciales (fiscal, financiera y monetaria)
 - La importancia de las instituciones
 - Los múltiples equilibrios
 - Los prestamistas de última instancia o el autoseguro (reservas y fondos)
 - Mas objetivos e instrumentos del banco central
 - La regulación del sistema financiero
 - La restricción externa: un conocido de siempre

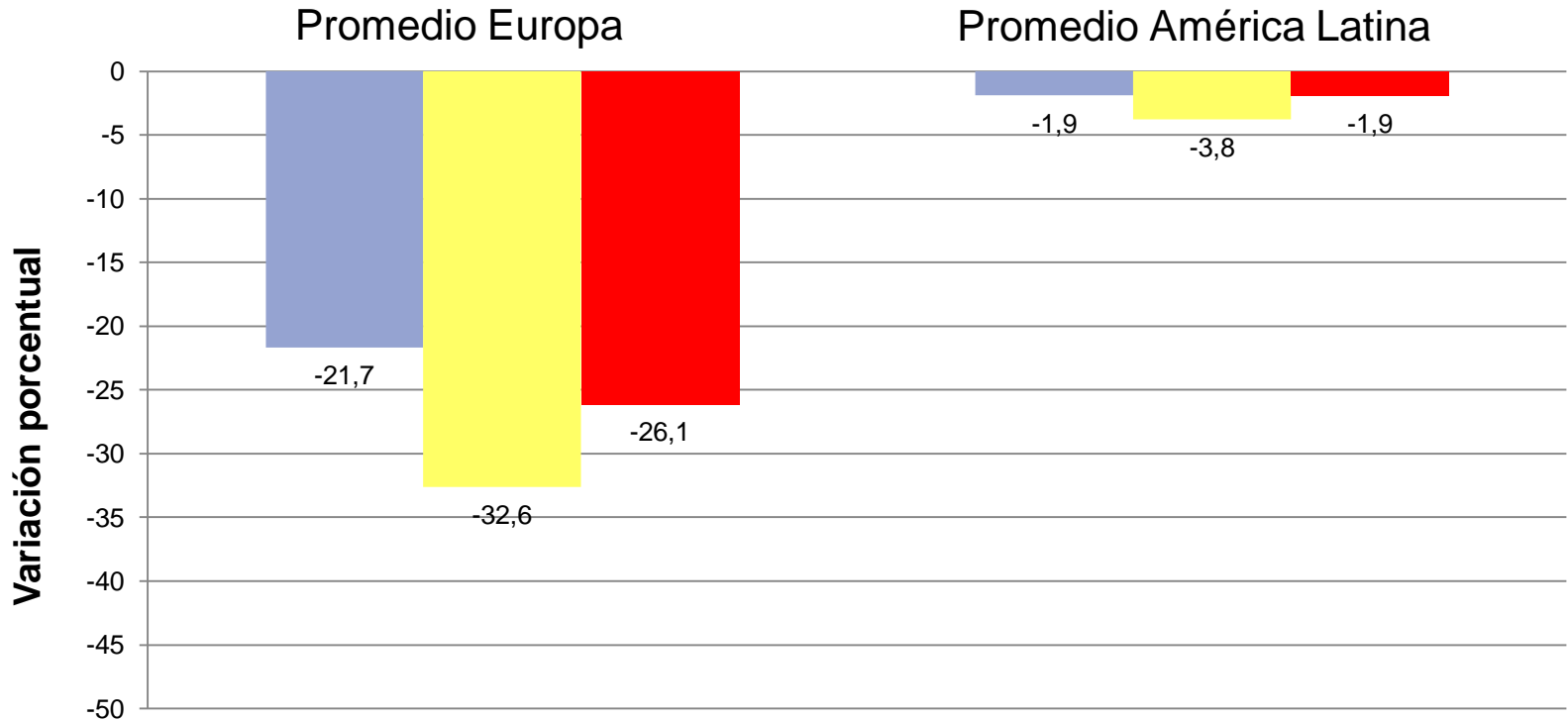
Instituciones que facilitan el crecimiento y la equidad (relación entre mercado y cohesión social)

- Las redistributivas
- Las de manejo de conflictos
- Las orientadas a la transformación productiva

Las políticas redistributivas: en busca de la ciudadanía económica y social

- La protección social: universalidad, solidaridad y eficiencia
- Los efectos redistributivos de los sistemas universales.
- El nivel de protección
- Alternativa de proveedores privados
- Efecto redistributivo de gastos e ingresos
- Las transferencias condicionadas ayudan a focalizar para universalizar; pueden verse como un puente a sistemas de protección social universales

Efecto redistributivo de la política fiscal: impuestos y las transferencias (solo monetarias)



■ Variación porcentual del Gini por transferencias (monetarias)

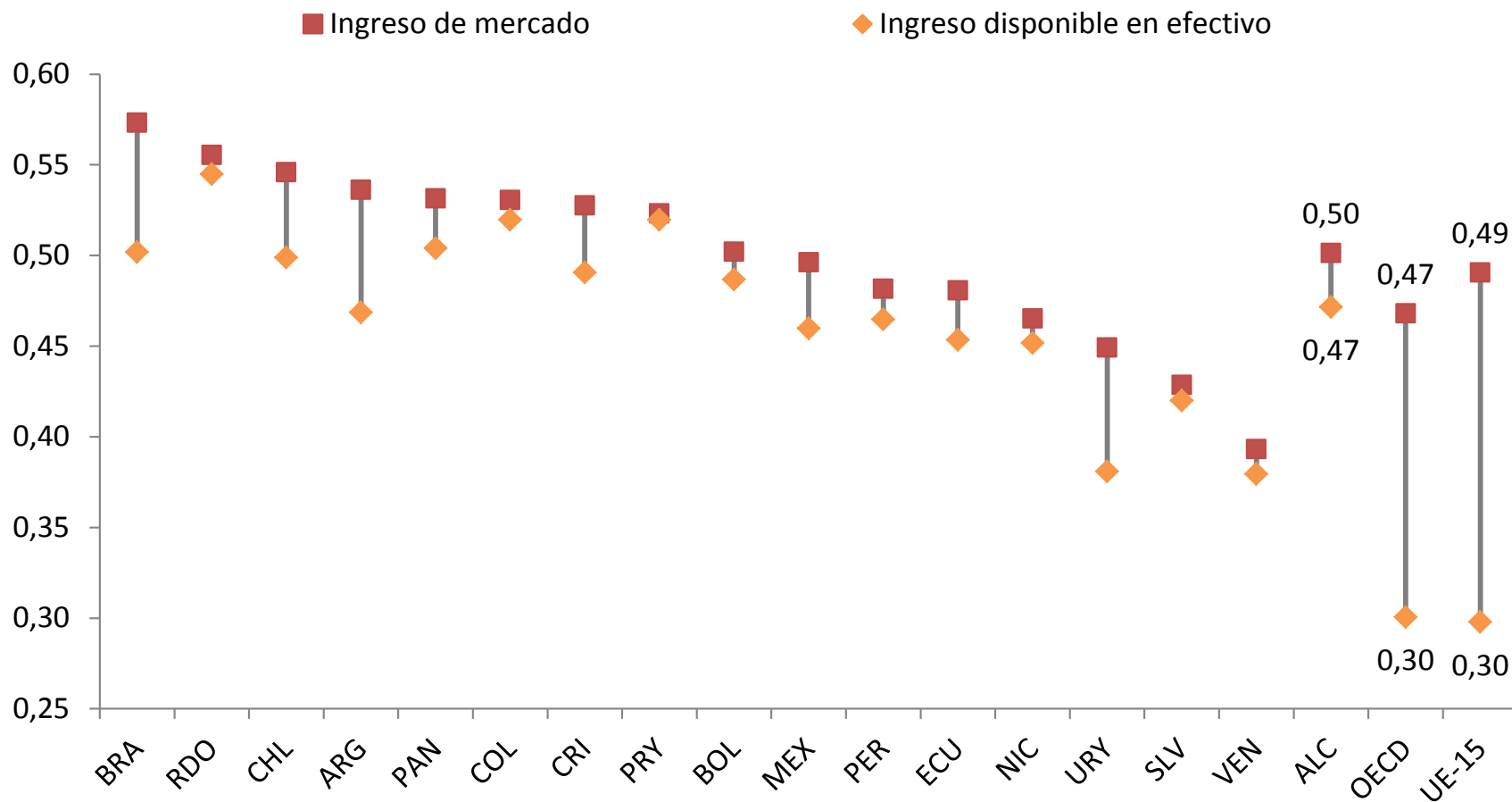
■ Variación porcentual del Gini por transferencias (monetarias) e impuestos directos

Variación porcentual del Gini por transferencias (monetarias), impuestos directos e indirectos

Fuente: CAF (2012)

La política fiscal (impuestos y transferencias en dinero): papel limitado para mejorar la distribución del ingreso en AL

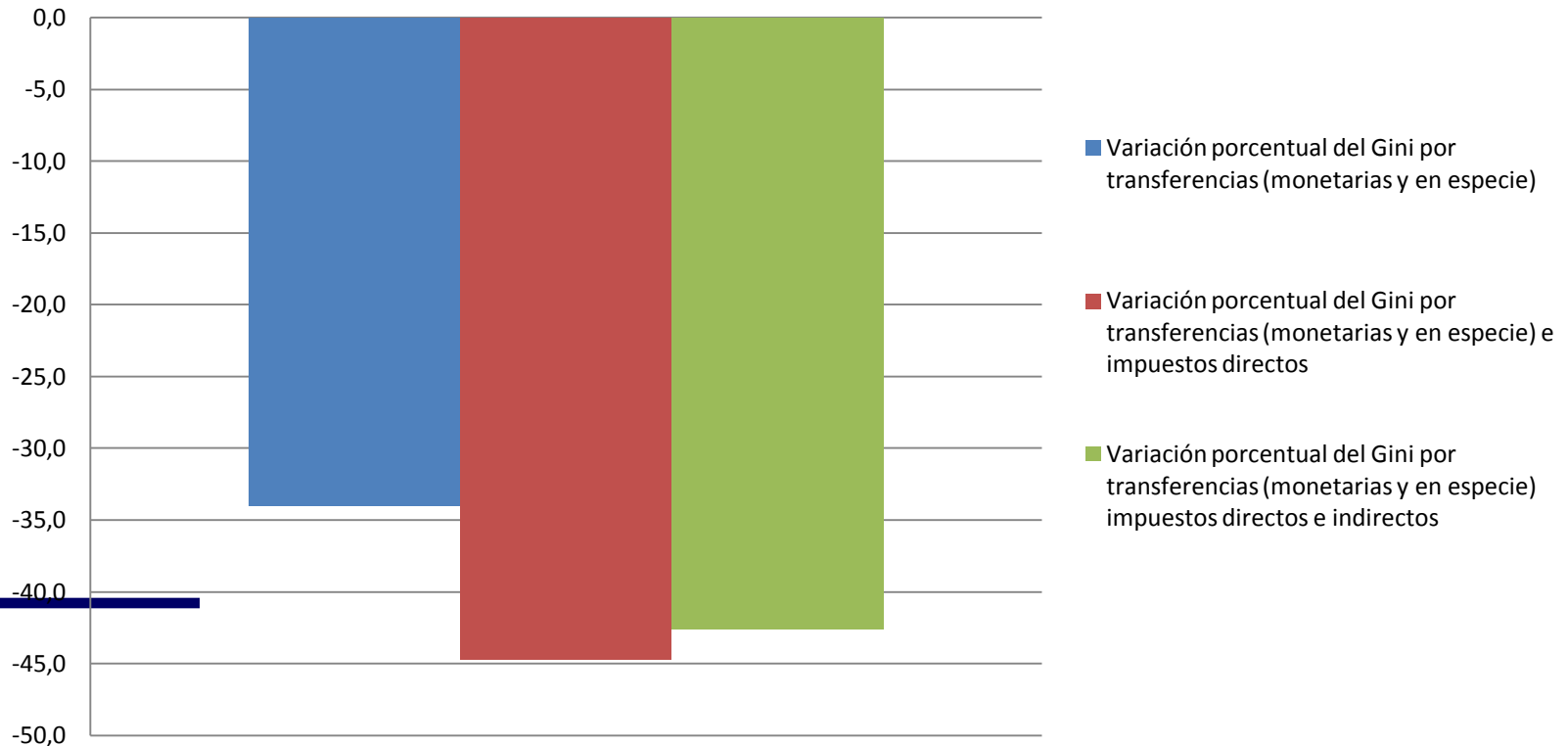
AMERICA LATINA Y OCDE: DESIGUALDAD DE LOS INGRESOS DE MERCADO Y DE LOS INGRESOS DISPONIBLES - Población total (Índices de Gini – Alrededor de 2011)



Fuente: Hanni, M., R. Martner y A. Podestá (2014)

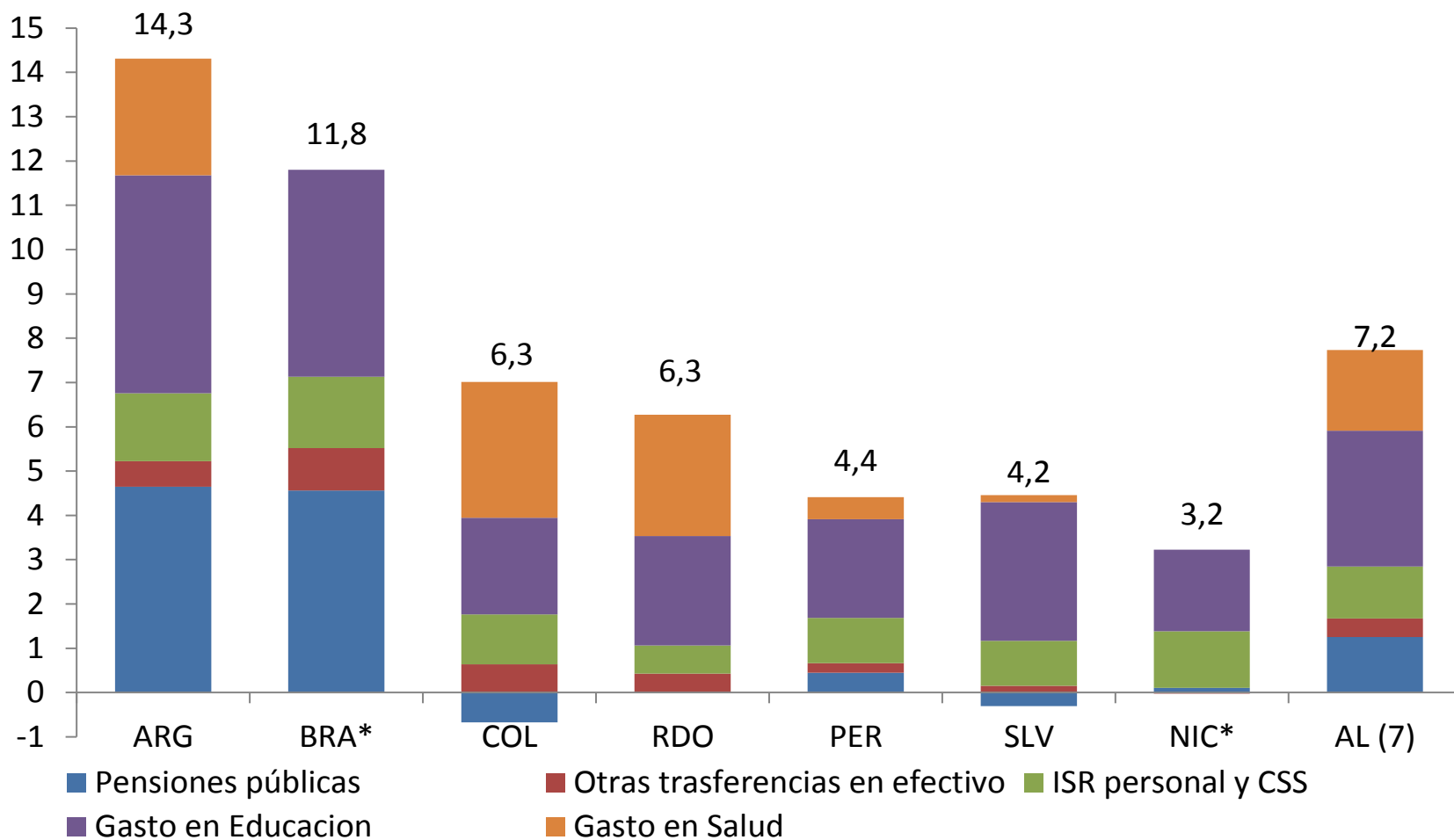
Europa: Efecto de los impuestos y las transferencias (monetarias y en especie)

Promedio Europa



El gasto público en especie disminuye más la desigualdad que las transferencias monetarias y los impuestos directos

AMERICA LATINA: REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD SEGÚN INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA FISCAL
En puntos de Gini - Alrededor de 2011



Fuente: Hanni, M., R. Martner y A. Podestá (2014)

Estructura productiva y equidad

- En términos generales, la relación entre cambios en la estructura productiva y la equidad no es evidente
 - Los efectos de c. plazo pueden tender a perpetuarse (minería de enclave) o ser parte del sendero a una economía más competitiva y equitativa, “a la Lewis” (tecnología)

Los mecanismos que influyen sobre la inequidad en los países emergentes

Canales

Impacto en la inequidad de los países emergentes

La Hipótesis de Kuznets y el punto de inflexión de Lewis

Positivo: *Aumento de la inequidad en la primera etapa del desarrollo, y luego disminuye.*

El efecto Stolper-Samuelson

Negativo: *Disminución de la desigualdad en los países emergentes cuando se produce la apertura entre Norte y Sur.*

Adición de nuevos bienes más intensivos en calificación

Positivo: *Aumento de la prima por skills, o sea de la inequidad.*

Transferencia tecnológica

Positivo: Aumento transitorio en la desigualdad debido a la demanda de trabajadores calificados para adaptarse a la nueva tecnología. Aumento duradero cuando la nueva tecnología es suficientemente intensiva en conocimientos.

Aumento en la producción de transables a expensas de los no-transables

Indefinido: *Diferentes resultados posibles dependiendo de la intensidad de los factores en cada sector.*

La Inversión Extranjera Directa (IED) e importaciones de bienes de capital

Positivo: *Aumento en la desigualdad derivada de la complementariedad entre el capital y las habilidades y/o de la política salarial de las firmas multinacionales.*

Tamaño creciente del Sur y la convergencia de la productividad

Positivo: *Aumento en la desigualdad (prima por calificación) debido a la mayor dotación de trabajadores no calificados a nivel mundial.*

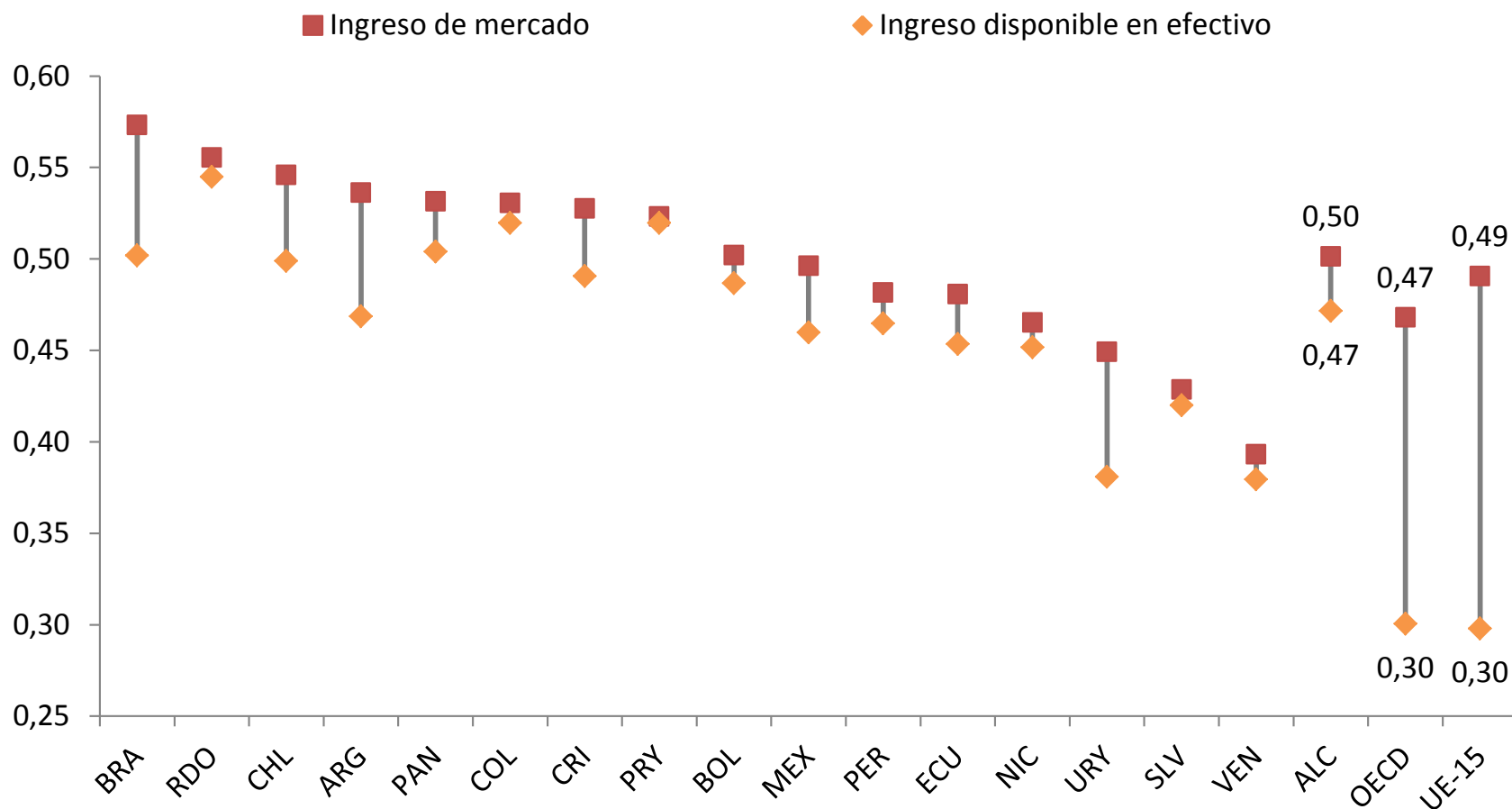
País intermedio

Indefinido: *Dependerá de la posición del país en la escala de dotación de skills.*

Fuente: Chusseau, N. y Hellier, J. (2011).

La estructura productiva no parece un buen indicador de la distribución del ingreso de mercado

AMERICA LATINA Y OCDE: DESIGUALDAD DE LOS INGRESOS DE MERCADO Y DE LOS INGRESOS DISPONIBLES - Población total (Índices de Gini – Alrededor de 2011)

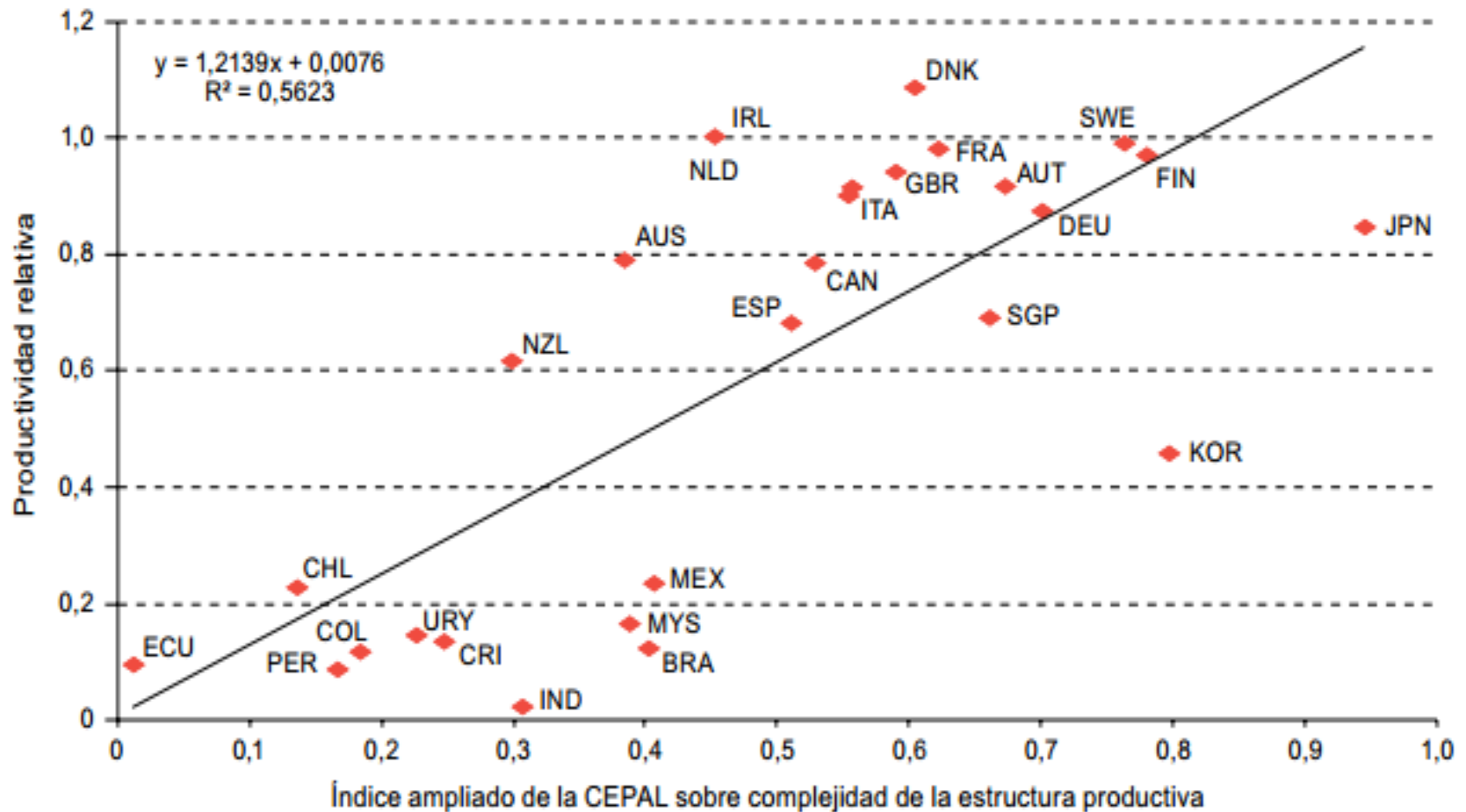


Estructura productiva y equidad

- En términos más generales, la relación entre cambios en la estructura productiva y la equidad no es evidente
 - Los efectos de corto plazo pueden perpetuarse (minería de enclave) o ser parte del sendero a una economía más competitiva y equitativa (tecnología)
 - El desarrollo y la globalización pueden generar diferentes efectos sobre la distribución en el corto y mediano plazo dependiendo de las especificidades de cada economía y los cambios en el contexto internacional

Productividad y estructura productiva

Productividad relativa con respecto a la de los Estados Unidos e índice ampliado de la CEPAL sobre complejidad de la estructura productiva ^a



Fuente: Hanni, M., R. Martner y A.Podestá (2014)

Las dinámicas del crecimiento

- **Transformación estructural:** resultado de expansión de nuevas industrias y de la transferencia de trabajo de sectores tradicionales a los modernos
- **Desarrollo de capacidades:** capital humano (educación, salud, investigación) e instituciones (reglas del juego, calidad de las regulaciones y del gobierno). Hay complementaridad entre ellas, por ello la acumulación de capacidades lleva un tiempo prolongado.

La estrategia, las características y la importancia de políticas productivas depende del grado de desarrollo

- **Trampas de pobreza:** requiere cambios en la estructura productiva a favor de sectores modernos (usualmente la manufactura)
- **Trampas de ingreso medio:** la importancia de las capacidades (institucionales, tecnológicas, de recursos humanos)

Transformación de la estructura productiva y crecimiento

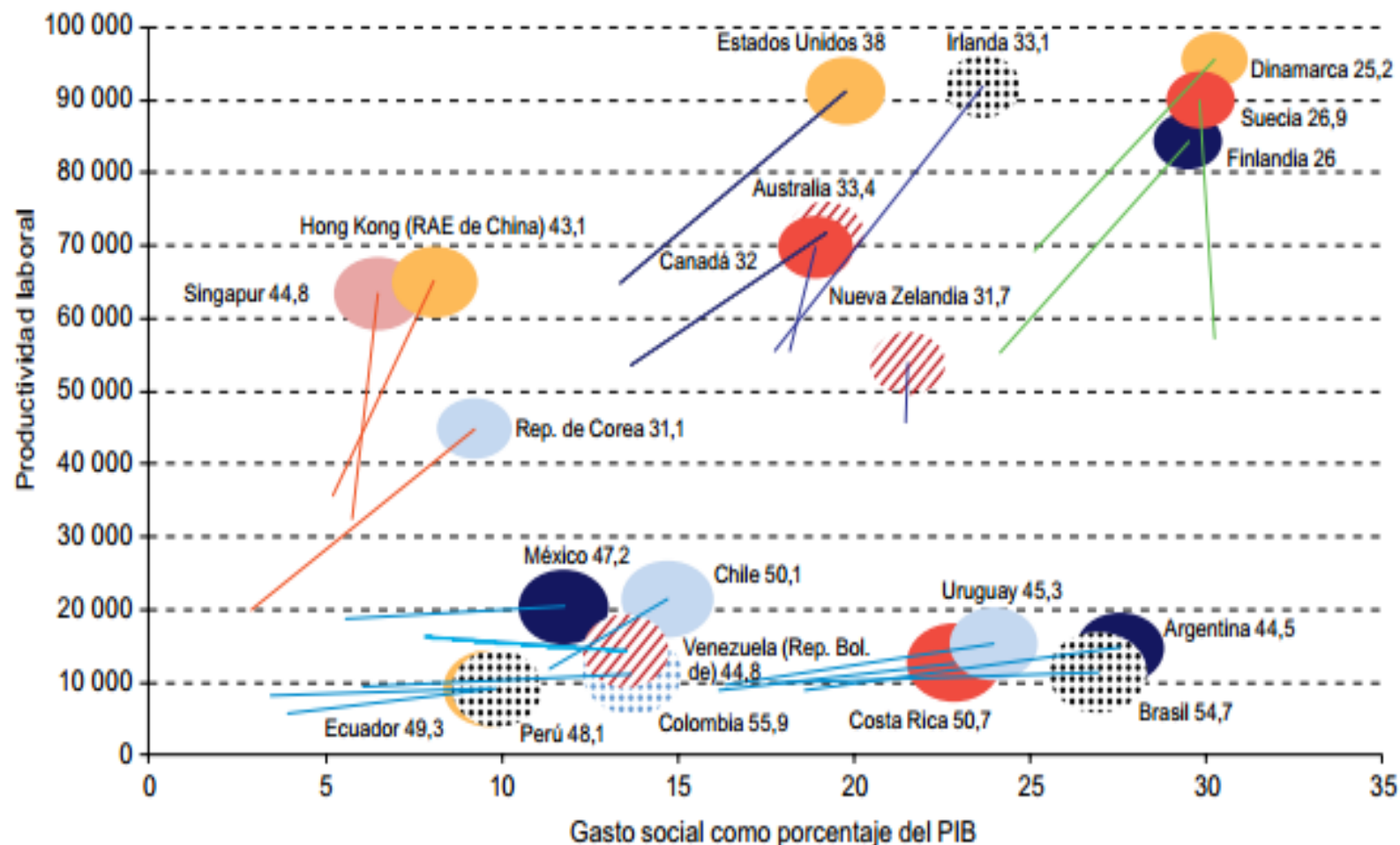
- Por qué políticas productivas?
- Qué priorizar?
- Cómo hacerlo?

¿Por qué políticas productivas?

- Hay fallas de mercado
 - Coordinación
 - Externalidades
 - Información imperfecta
- No hay casos de países exitosos sin políticas productivas (pero también hay muchos casos de fallas de gobierno en esta área)
- La diversificación de la estructura productiva esta presente en todos los casos exitosos
- La presencia del Estado dista de ser siempre exitosa: los ejemplos de errores se acumulan.

Productividad laboral y gasto social como porcentaje del PIB, alrededor de 1990 y 2010, y desigualdad, alrededor de 2010 ^a

(En dólares constantes de 2005 y porcentajes)



Fuente: Hanni, M., R. Martner y A. Podestá (2014)

Qué priorizar: el antiguo consenso industrialista

- Desde los mercantilistas al estructuralismo el desarrollo equivalía a industrialización
 - Argumentos: productividad, rendimientos crecientes, externalidades, encadenamiento, empleo, términos de intercambio
- Hoy es más difícil que hace décadas:
 - Reglas internacionales (OMC)
 - El desarrollo industrial de Asia en Desarrollo
- Debates relativamente recientes reforzaron la idea que era posible también un desarrollo basado en recursos naturales y en servicios modernos (Cepal 2008)

Qué priorizar: actividades y sectores a priorizar

- A diferencia del pasado, el progreso técnico **no está solo en la manufactura**
 - Aunque en algunos sectores de la manufactura sigue estando el mayor dinamismo de la innovación.
- La nueva revolución tecnológica cruza a todos los sectores.
- La respuesta relevante a la pregunta del crecimiento asociado al progreso técnico ya no es necesariamente **manufactura**, sino **tecnologización**
- Si bien la copia es importante, se requiere avanzar en adaptación y creación

Dado las potencialidades locales y la competencia internacional

- En AL el sector productor de recursos naturales debe ser un elemento central de cualquier estrategia
 - Encadenamientos hacia atrás y hacia adelante
 - Menos difícil en la agricultura que en la minería
 - La importancia de la innovación
- La relevancia de la producción y exportación de servicios sofisticados
- La importancia de la participación y el ascenso en las cadenas de valor

Cómo sostenía Prebisch hace 60 años

- El proceso no es espontáneo, y mucho menos si la base productiva son los servicios y los bienes primarios y no la manufactura de media y alta tecnología.
- Los ejemplos de los países desarrollados con una fuerte estructura primaria muestra que el sostener la innovación requiere una mayor presencia del Estado (para estimular y corregir ciertas fallas, no para remplazar al mercado ni al sector privado)

Cómo: el valor de una estrategia a mediano y largo plazo

- En las últimas décadas pocos países han podido cerrar la brecha de ingresos de los países más ricos del mundo sin una visión estratégica de mediano y largo plazo
 - Dónde y cómo posicionar la economía y la sociedad 3-5-10-20 años adelante
- Estos países combinaron una preocupación por el logro de los “fundamentos” con medidas proactivas que apoyan la transformación productiva y el escalamiento continuo en la inserción internacional
- La importancia del hardware, software y orgware

El valor de una estrategia a mediano y largo plazo

- Se anticipan e identifican:
 - Oportunidades para expandir y aumentar el valor y conocimiento de la producción y la exportación
 - Restricciones para alcanzar las oportunidades identificadas
- Se priorizan metas, medidas y programas como expresión de un proyecto de largo plazo
- Ayuda a guiar las expectativas y asignar recursos

***Importancia a la luz de la nueva revolución tecnológica:
la ausencia de una estrategia exitosa puede generar atrasos por
décadas***

Cómo: Complementaridad Estado-mercado

Las estrategias son más robustas y eficientes cuando se dan en el marco de una alianza público-privada

- La alianza organizada con representatividad social y en el espíritu de un bien público conduce a estrategias más inteligentes e inclusivas
 - Plena movilización de las capacidades nacionales o regionales con apoyo público
- Construcción de consensos y entendimiento público
 - Inclusión
 - Permanencia de la estrategia por sobre los ciclos políticos

Alianzas público privadas permiten:

- Un proceso social, político e institucional que posibilita la colaboración entre el gobierno y el sector privado
- Conocer donde están los principales cuellos de botella en la economía y en sectores particulares
- Ayudar a que el sector privado acceda a cierta información relevante (en especial vinculada a mercados externos)
- Creación de bienes públicos

Institucionalidad e implementación de las estrategias: De la complementariedad al?

- **Liderazgo de los ministerios/agencias con verdaderas competencias en el sector real:**
 - Apoyo político del más alto nivel para iniciativas prioritarias
 - Asignación de recursos financieros y técnicos especializados concordantes con mandatos
 - Mecanismos efectivos de coordinación de agencias
 - Focalización de esfuerzos y recursos
 - Extender la calidad y estabilidad de los equipos de los bancos centrales y finanzas al resto del sector público (contratación y remuneración)
 - Serios problemas en América Latina
- **Transparencia y evaluación rigurosa de impactos de agencias ejecutoras y sus programas/incentivos públicos**

Alianzas público privadas

- Para reducir los riesgos de captura:
 - las ayudas deben ser transitorias
 - Deben evaluarse permanentemente
 - La capacitación y nivel de ingresos de las burocracias
 - Las exportaciones dan una clara idea de éxito de las estrategias (*benchmark*)