

Crecimiento económico y equidad: un asunto emergente

Carmenza Saldías Barreneche

- La distribución de ingreso/consumo y las diferencias en las condiciones de partida/resultados para los individuos son aspectos poco abordados en economía, aunque su relación con crecimiento y productividad es clara. Hoy es imperativo tratarlos en el análisis académico y la política pública.
- La interrelación productividad/equidad es asunto central de la política económica y social. Capacitar, mejorar salarios, realizar reformas laborales inciden en mayor productividad y menor desigualdad. Mejorar la administración pública debe recibir una mayor valoración, al igual que la inversión en capital humano, tan importante como el *hardware* y el *software*.
- Colombia aún no registra mayor productividad con menor desigualdad. Lograrlo requiere del esfuerzo conjunto de los sectores público y privado, y es apremiante cuando se acerca el ingreso a la Oede.
- El estado de bienestar y la provisión social se ampliaron por impuestos progresivos al ingreso, acceso a pensiones y transferencias sociales. Pero el estado solo ejerció su papel durante un tiempo y las consecuencias de dejarlo se ven, mientras el desafío de encontrar una solución sigue vigente.



Contenido

| | |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Introducción | 3 |
| Crecimiento económico, productividad y equidad | 5 |
| Productividad y equidad | 6 |
| La productividad del sector público | 6 |
| Crecimiento económico y orígenes de la desigualdad | 7 |
| Desigualdad y redistribución | 8 |
| Desigualdad económica | 9 |
| Desigualdad en salud | 10 |
| Otras preocupaciones sobre la desigualdad | 11 |
| Redistribución | 12 |
| Los paradigmas actuales | 13 |
| El enfoque del desarrollo sostenible | 13 |
| Las agencias multilaterales | 14 |
| Paradigmas para el futuro | 16 |
| Productividad y equidad en Colombia | 18 |
| Reflexiones finales | 20 |
| Propuestas para discusión en el caso colombiano | 22 |
| Propuestas (quince) e ideas para explorar en el caso del Reino Unido | 23 |
| Quince propuestas | 24 |
| Ideas para explorar..... | 25 |
| Bibliografía citada | 25 |
| Bibliografía recomendada | 26 |



Introducción

En el siglo veinte, el *crecimiento económico y la equidad* fueron objeto de una profunda división entre los economistas: de un lado, quienes pensaban que la economía era, en sentido estricto, un asunto netamente económico y, de otro, quienes sostenían la importancia de preservar la relación entre lo económico y lo social. A riesgo de simplificar un debate de grandes implicaciones, la polarización se expresa en la siguiente descripción de los intereses que motivaban a los más importantes economistas del siglo veinte: "(...) mientras Hayek estaba consumido por la propia teoría económica y mantenía una distancia deliberada de la política, a Keynes le interesaba la aplicación de la economía como medio para mejorar la vida de los demás" (Wapshott, 2011: 21).

Pero las realidades socioeconómicas del siglo veinte y comienzos del veintiuno se han encargado de demostrar que la desatención al asunto de la equidad afecta la eficiencia misma del sistema económico, en tanto la desigualdad genera a la población no solo problemas en el desempeño laboral, sino también en el consumo, constituyéndose en un factor de freno en las dinámicas del mercado y de desenfreno en el conflicto social.

El planteamiento básico que se hace y las referencias a los autores consultados, que ilustran el debate actual sobre los aspectos relativos a la productividad y la equidad, buscan poner en evidencia el carácter crítico de este asunto, cuyo abordaje demanda una perspectiva actual, que contribuya a visualizar los retos del futuro y a superar los enfoques de la eficiencia a ultranza, que no conducen a resolver el objetivo principal de la economía, cual es el de una mejor calidad de vida para la mayoría de la población.

En la introducción de su libro *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer?* (2015: 32-35), Anthony B. Atkinson destaca la vigencia del asunto cuando evoca su discurso presidencial "Bringing Income Distribution in from the cold", dictado hace veinte años a la Royal Economic Society, en el que planteó que el asunto

de la desigualdad de ingreso, en su opinión un asunto central, había sido marginado en la economía durante la mayor parte del siglo veinte.

En el comienzo de su discurso, Atkinson citó la preocupación expresada a principios de 1900 por Hugh Dalton, quien tuvo especial interés en la distribución del ingreso cuando era estudiante, pero a lo largo de su carrera encontró que, en general, las 'teorías de la distribución' se enfocaban en la distribución entre 'factores de la producción', mientras que la distribución entre personas o era un asunto casi excluido de los libros de texto o tratado muy someramente.

Según Atkinson, la revisión de la literatura económica de los años noventa le permitió confirmar que tal apreciación seguía siendo cierta. Menciona, en particular, a Agnar Sandmo, autor de un recuento de la historia del pensamiento económico sobre la distribución del ingreso, en el que sostiene que la moderna teoría del equilibrio general prestó poca atención a la relación entre la asignación de los recursos y la distribución del ingreso, a tal punto que el término distribución no aparece en el índice del texto de presentación de la teoría sobre el equilibrio general de los mercados de Gerard Debreu, premio Nobel de economía en 1983.

Para el autor de *Desigualdad*, esta omisión ha empezado a subsanarse en la teoría económica, aunque todavía es notable, por ejemplo, en la asignación de espacio en libros de introducción y teoría microeconómica, y en los libros de texto más vendidos, en los cuales los capítulos centrales sobre la producción y la macroeconomía se separan de la discusión sobre la desigualdad.

Sin embargo, el debate sobre el interés que debe generar la distribución para los economistas sigue abierto, menguado por el escaso tratamiento que recibe en la literatura. Para autores como el premio Nobel 1964, Robert Lucas (Universidad de Chicago):

De las tendencias más dañinas para la economía sólida, la más seductora, y, en mi opinión, la más



venenosa es enfocarse en las cuestiones de la distribución [...] El potencial para mejorar la vida de las personas pobres mediante diferentes maneras de distribuir la producción actual no es nada comparado con el potencial aparentemente ilimitado de incrementar la producción (citado por Atkinson, 2015: 34).

Según Atkinson:

Lucas está en lo correcto al enfatizar la gran contribución del crecimiento económico para mejorar la vida de mucha gente pobre. Si lo proyectamos en una forma sostenible (un importante "si"), el crecimiento futuro ofrece la perspectiva de reducir la desigualdad internacional y de ayudar a los menos aventajados dentro de los países (Atkinson, 2015: 34).

Pero está en desacuerdo con Lucas en dos aspectos:

- ◆ Primero, destaca que la distribución y la redistribución del ingreso total presente son del interés de los individuos. En consecuencia, la amplitud de las brechas afecta la naturaleza de las sociedades que, para tener más cohesión, deben desarrollar un mayor sentido de intereses colectivos.
- ◆ Segundo, recuerda que la producción total y la distribución son parte del funcionamiento de la economía, cuya comprensión pasa por entender la distribución del ingreso. Como lección de la crisis económica de 2008, plantea que no solo hay que observar los agregados macroeconómicos, sino además las diferencias económicas entre las personas (Atkinson, 2015: 35).

También Robert Solow, el premio Nobel de economía 1987, en su crítica a los modelos que han dominado la macroeconomía moderna, dice:

la heterogeneidad es la esencia de una economía moderna. En la vida real nos preocupamos acerca de las relaciones entre gerentes y accionistas, bancos y prestatarios, trabajadores y empleadores, inversionistas y empresarios, y así sucesivamente [...] Sabemos que los agentes heterogéneos tienen me-

tas diferentes y a veces en conflicto, diferente información, capacidades para procesarla, expectativas, ideas acerca de cómo funciona la economía. [Los] modelos excluyen todo este panorama (citado por Atkinson, 2015: 35).

Como señala Atkinson, las cuestiones de la distribución y las diferencias en resultados para los individuos no son la única parte de la economía, pero son una parte esencial. Y justamente por la heterogeneidad en la distribución y los resultados, sumadas a las diferencias territoriales, o en una escala menor, a las diferencias en la distribución del ingreso o el consumo al interior de los hogares, es imperativo que el asunto sea considerado en toda su complejidad en el análisis académico y reconocido como un campo estratégico de intervención y política pública.

En estos términos, este documento aborda en su complejidad los conceptos de crecimiento y equidad para conocer, analizar y precisar los principales planteamientos actuales sobre los mismos, además de algunos casos relevantes y pertinentes que los ilustran. Específicamente, pretende contribuir a la difusión nacional y territorial, en particular, entre las diversas comunidades de la red Fescol, de visiones recientes sobre estos conceptos, y a la modernización del debate público y privado al respecto, en el marco de las discusiones actuales sobre el desarrollo sostenible.

El documento está conformado por seis apartes, de los cuales los tres primeros están dedicados a las principales líneas argumentales sobre los conceptos de crecimiento económico, productividad, equidad, desigualdad y redistribución, tal como son presentadas actualmente en la literatura económica; y a una reflexión puntual sobre la productividad del sector público y la desigualdad en el sector salud, aspectos que ofrecen un interés particular.

En el capítulo cuarto se presentan los paradigmas actuales sobre el desarrollo sostenible, promovidos por los principales organismos internacionales y, en tanto enfoque analítico y normativo, permea los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Uni-



das, marco programático vigente para las decisiones y acciones globales y nacionales sobre estos asuntos; también se plantean algunos elementos críticos sobre la necesidad de avanzar en la transformación del propio sistema económico global para alcanzar un desarrollo productivo incluyente y sostenible, gestionado por una buena gobernanza.

La quinta parte recoge algunos diagnósticos y evaluaciones recientes sobre la productividad y la equidad en Colombia que llaman la atención sobre el rezago global y regional del país, los resultados deficientes que obtiene en las mediciones globales o regionales y los retos que le esperan a los sectores público y privado, en su propósito de pertenecer a la Oede (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y ocupar un lugar de primacía en el sistema latinoamericano a mediano plazo.

En la sexta parte se plantean algunas reflexiones para orientar la discusión en el caso nacional y, como referencia, las propuestas e ideas para el Reino Unido, importantes por ser no solo el caso paradigmático de la economía capitalista, sino porque en la actualidad enfrenta los mayores desafíos para recuperar el terreno perdido en las recientes décadas

Finalmente, la bibliografía que acompaña el documento, tanto la citada como la recomendada, da cuenta de una preocupación creciente entre los economistas más destacados del presente en torno a un asunto que consideran de interés crucial.

Crecimiento económico, productividad y equidad

Dado que el crecimiento económico tiene como motor a la productividad y el bienestar de las personas está íntimamente relacionado con la equidad, la interrelación entre una y otra constituye por lo tanto un asunto central de los analistas y políticos, aunque la productividad ha sido tratada con mayor énfasis por los economistas y la equidad como un asunto de la política social.

Esta relación entre ellas, que es de doble vía, genera preguntas como las siguientes, que orientan su análisis:

- ♦ ¿Es cierto o no que los incrementos en la productividad tienen incidencia en los niveles de desigualdad?
- ♦ ¿Es cierto o no que la desigualdad frena la productividad y por ende el crecimiento económico, y por tanto es necesario incentivar mayores niveles de equidad para lograr un mayor crecimiento económico?

Las respuestas a estas preguntas han dado lugar a diferentes aproximaciones teóricas e interpretaciones¹.

Con relación al efecto de la productividad sobre la equidad, algunos economistas muestran que la mayor productividad se refleja en mayores salarios reales y en el ingreso de los hogares que no integran el sector asalariado, y que este aumento de los salarios y de otras fuentes de ingreso es una variable determinante en la reducción de la pobreza. Sin embargo, para otros, la redistribución torna ineficiente el sistema económico porque, si bien hay un reparto más equitativo de la torta del crecimiento económico, subsiste el riesgo de que esta tenga menores proporciones debido a que las personas tienden a trabajar menos a la vez que pueden invertir el capital en empresas de baja productividad.

La interrelación de un objetivo del crecimiento económico, que lleva implícito la productividad, con un objetivo social, de equidad, no solo se resuelve en el ámbito de la teoría económica o social, sino que toca asuntos políticos, en especial para quienes consideran que la estabilidad democrática puede estar amenazada por la creciente desigualdad. Se trata, entonces, de una discusión en la que deben conju-

1 Algunos autores aportan argumentos posteriores a la crisis de 2008 y pertinentes para América Latina, entre otros, Valle, Jasso y Núñez (coords.), 2016; Edwards, 2009; Krugman, 2008.



garse lo económico, lo social y lo político, porque el debate se centra en el papel del estado sobre el sistema económico y el bienestar social.

En relación con la segunda pregunta, si la desigualdad afecta negativamente a la productividad, algunos aducen que la economía puede crecer con desigualdades y que la equidad debe procurarse más por objetivos de justicia social o de ética, de acuerdo con paradigmas que establecen que una sociedad justa debe garantizar la igualdad de condiciones y oportunidades de vida ofrecidas por el sistema social. En otras palabras, la democracia demanda la igualdad y la economía debe responder por este objetivo, frente a lo cual el estado debe garantizar la provisión adecuada de servicios públicos e infraestructura y la sostenibilidad del medio ambiente, así como evitar la concentración de poder y riqueza.

Para otros, la desigualdad sí tiene incidencia en el crecimiento, en la medida que produce ineficacia del sistema económico, resta productividad a la economía, afecta la estabilidad y la sostenibilidad y hace necesario establecer medidas para reducir las brechas en la distribución del crecimiento con el fin de dinamizar la economía. Quienes abogan por la inversión en capital humano aducen que, en general, mayores niveles de bienestar, salud, educación, nutrición y protección social redundan necesariamente en mayores niveles de productividad.

Productividad y equidad

Hay consenso relativo sobre la incidencia positiva de la productividad en las fuerzas del mercado y, por lo tanto, en el dinamismo del sistema económico. Como el problema concomitante es la no productividad, es necesario entrar a identificar sus causas para así entender cómo se relaciona con las causas de los problemas que originan la desigualdad.

En general, se considera que las medidas dirigidas al mejoramiento de los niveles de productividad sí inciden en los niveles de equidad bajo el supuesto de

que, a mayor productividad, mayor contribución del empleado a la producción y a la sociedad, la cual es retribuida con mayores salarios, como se planteaba en las teorías económicas de mitad del siglo veinte. En este sentido, proporcionar capacitación a los trabajadores es un componente esencial de una estrategia para incrementar la productividad, entendida la capacitación como parte de un proceso de aprendizaje que ayuda a cerrar brechas de la desigualdad, incrementando la productividad de las empresas y la remuneración de los trabajadores. Además de la creación de capital humano, la productividad requiere un ambiente de inversión propicio a la competitividad y la innovación, y la mejora de la logística y la infraestructura.

Por otra parte, es evidente que el progreso social ha estado vinculado al crecimiento en la medida que su dinámica ha permitido impulsar el gasto social. Por esta razón, se considera necesario incentivar la productividad para garantizar la sostenibilidad del crecimiento a futuro y, por lo tanto, de los programas sociales. En este sentido, se plantea que la mayor productividad redundará en los ingresos, lo cual incrementará la recaudación y, por ende, la capacidad del estado de invertir en la prestación de servicios.

En particular, las reformas en el mercado laboral, sobre todo en países con una alta informalidad, tocan la relación productividad/equidad, ya que la informalidad tiende a ir acompañada de condiciones que afectan negativamente la productividad: mayor proporción de empresas más pequeñas y menos eficientes, alta rotación de trabajadores, fuerza laboral menos entrenada y menor acceso al crédito. Por lo tanto, una estrategia que se proponga disminuir la informalidad podría potencialmente arrojar grandes beneficios en términos de productividad y de equidad.

La productividad del sector público

El éxito o fracaso de la sociedad en la creación de condiciones de equidad está asociado de manera



crítica a la efectividad de la administración pública y a la calidad con que trata los asuntos ciudadanos. Y como en otros sectores de la economía, el sector público está llamado a adoptar el cambio tecnológico y a aprovechar su capacidad para generar aumentos de la productividad del capital o del trabajo (Atkinson, 2015: 176-179).

Sin embargo, la aplicación de criterios inapropiados en la definición y evaluación de la estructura institucional y la imposición de estándares de sectores de la producción industrial a las entidades de gobierno, han llevado a distorsionar su carácter y su capacidad de actuación oportuna y asertiva, con los consiguientes efectos sobre la confianza y la legitimidad de autoridades e instituciones ante la ciudadanía.

Los asuntos referidos a este aspecto se han mirado, usualmente, desde la perspectiva del efecto Baumol (William J. Baumol), según el cual la productividad aumenta más rápidamente en unos sectores que en otros y en algunos no hay margen para generar más producto por persona, en particular, en el sector público.

Si bien se cree que un crecimiento más lento de la productividad implica, en el tiempo, un aumento del costo relativo de los servicios públicos –salud, educación y administración pública–, que se traducirá en problemas fiscales, Baumol tiene el cuidado de sugerir que se puede asignar más valor a los servicios públicos, de manera que tal valor refleje su real contribución socioeconómica, más allá del costo puntual. Al respecto, anota que, en términos de valor, “la productividad del servicio público depende de la actividad (enseñar una clase o tratar un dolor de espalda) y del valor asociado a esa actividad” (citado por Atkinson, 2015: 1).

Es decir, no se trata de que a medida que las sociedades se hacen más ricas, apoyadas en los avances técnicos, deben dedicar menos recursos a los servicios públicos, que están quedando rezagados, ni recortar el empleo público porque su participación presupuestal supera la de una empresa industrial. Los

gobiernos no deben asumir el efecto Baumol como predeterminado, en cambio, sí deben procurar el aumento de la productividad de los trabajadores en sectores intensivos en trabajo y no solo en aquellos intensivos en capital.

Es oportuno señalar además que la dirección del cambio tecnológico y su adopción por un sistema económico, en particular por el sector público, está sujeta a intereses y expresa decisiones deliberadas sobre cómo se espera que ocurra este cambio. Las decisiones de los gobiernos sobre inversión en nuevas tecnologías deben contemplar las expectativas del sector público y el carácter de los servicios estatales y los bienes comunes².

En síntesis, por diferentes razones asociadas a la productividad y la equidad, el mejoramiento de la administración pública debe recibir una mayor valoración y es preciso otorgar igual o más importancia a la inversión en capital humano que en *hardware* y *software*.

Crecimiento económico y orígenes de la desigualdad

Angus Deaton, en su obra *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad* (2015: 19-22), recuerda que, incluso las épocas de bonanza y fertilidad económica que se reconocen como cumbres del progreso humano, suelen generar una gran desigualdad. Pone como ejemplo la revolución industrial que, durante los siglos dieciocho y diecinueve, produjo en el Reino Unido un crecimiento económico que permitió superar la indigencia material a millones de personas. Sin embargo, sostiene que la “gran divergencia”, que se registra entre el Reino Unido, Europa noroccidental y Estados Unidos y el resto del mundo, también sería resultado de esta época de progreso, durante la cual se abrió una brecha entre occidente y el resto que continúa amplián-

2 Para profundizar en el papel del estado en la innovación, Mazzucato, 2014.



dose. “La desigualdad global actual fue creada, en gran medida, por el éxito del crecimiento económico moderno”.

Deaton plantea que el mundo anterior a la revolución industrial no era necesariamente atrasado ni pobre, y registró épocas de prosperidad en Egipto, China y otras regiones históricas, aunque no perduraron ni dieron lugar a un crecimiento continuo. Como sí ocurrió en los recientes siglos en los mencionados países ricos, simultáneamente con la ampliación y profundización de brechas frente al resto del mundo.

También ahora, al igual que en otras épocas, la prosperidad y la desigualdad están relacionadas con las dinámicas económicas, en esta ocasión, impulsadas por la globalización. El crecimiento económico continuo de los países ricos, aunque más bajo en los últimos años tanto frente a su comportamiento histórico como al de países emergentes, sigue generando un nivel de prosperidad que supera, en particular para las élites, cualquier referencia imperial o real del pasado, mientras se amplían aún más las brechas globales. Sin embargo, Deaton advierte que:

(...) la mayoría de la gente ha visto menos mejora en su prosperidad material, y en algunos países –como Estados Unidos– las personas de nivel de ingreso medio no son más prosperas que sus padres. Por supuesto que se encuentran muchas veces mejor que generaciones anteriores a las de sus padres. No obstante, hoy en día muchos tienen buenas razones para preocuparse de si sus hijos y sus nietos no mirarán hacia atrás considerando el presente no como una época de escasez relativa, sino como una época dorada perdida hace tiempo (Deaton, 2015: 22).

Considerando lo dicho, el autor de *El gran escape* llama la atención sobre la necesidad de evaluar el crecimiento económico más allá del éxito y la riqueza aparentes. Al respecto, señala que las tasas de progreso promedio y de crecimiento del ingreso nacional no dicen si el resultado se comparte ampliamente, como ocurrió en Estados Unidos entre 1950-1975, o si se concentra en un reducido grupo

de personas muy ricas (1%), tal como está siendo ahora. Y la realidad puede ser muy variada, con evidencias de crecimiento y desigualdad a la vez, tanto entre países como dentro de ellos.

Desigualdad y redistribución

La tendencia actual en los debates de economía vuelve a introducir el problema de la distribución del ingreso en la medida que los análisis y las estadísticas demuestran que la desigualdad se ha intensificado dentro de los países y entre países con consecuencias sobre las condiciones de vida, el bienestar de las mayorías, la estabilidad de las democracias y la sostenibilidad del crecimiento económico. Cualquiera que sea la razón para poner a la equidad como un objetivo del desarrollo, significa que se entiende que la desigualdad es un problema, ya sea económico, social o político y, por tanto, es necesario identificar las causas que la producen para, con esta base, proponer el alcance de la política de redistribución y las herramientas para su implementación.

En la literatura económica, en general, hay dos enfoques³. El primero considera que el equilibrio del mercado es eficaz, organiza la producción y la asignación de recursos, de modo que solo por razones de justicia social el estado debe efectuar algunas transferencias hacia los menos favorecidos con mecanismos de redistribución restringidos. Son las fuerzas del mercado, la iniciativa individual y la productividad las que tienen la capacidad para mejorar las condiciones de vida, sobre todo de los más necesitados.

El segundo enfoque plantea que la desigualdad tiene su origen en el sistema capitalista y, por tanto, el estado debe intervenir directamente el proceso de producción con el fin de mejorar la eficacia en la asignación de los recursos y corregir las imperfecciones del mercado, y no solo redistribuir mediante una

3 Entre los principales autores actuales se pueden consultar: Galbraith, 2016; Piketty, 2015 y 2014; Stiglitz, 2012; Brenner, 2006.



política fiscal de transferencias de rentas. De acuerdo con este enfoque, los mercados por sí solos no son eficientes ni estables y tienden a perpetuar las desigualdades que las políticas públicas acentúan. La tasa de rendimiento del capital suele superar a la tasa de crecimiento de la economía, lo que lleva a mayor concentración de la riqueza y, por tanto, a mayor inequidad.

Desigualdad económica

En cuanto al concepto de desigualdad, conviene recordar las diferencias que Anthony B. Atkinson (2015: 26-28) introduce entre la desigualdad de oportunidades como concepto *ex ante* –todas las personas debieran tener un punto de partida igual–, y la desigualdad de resultados *ex post*, que ocupa gran parte de la actividad redistributiva.

Si bien hay quienes consideran que una vez que se ha establecido igualdad de condiciones para el curso de la vida los resultados no deben ser objeto de preocupación, y que esta sería ilegítima, para Atkinson esto es erróneo por tres razones:

- ♦ La mayoría de las personas encontrarían inaceptable ignorar lo que pasa una vez que inicia la carrera. Aun si la igualdad de oportunidades *ex ante* existiera, no se podría ignorar a quienes obtienen la privación como resultado.
- ♦ Se debe distinguir entre igualdad competitiva y no competitiva de oportunidad. La competitiva significa que para todos hay una oportunidad igual de participar en una carrera con premios desiguales, en tanto la estructura de premios está construida socialmente. La igualdad no competitiva garantiza que todas las personas tienen igual oportunidad de satisfacer sus proyectos de vida “independientes”.
- ♦ La igualdad de oportunidad de la siguiente generación depende de la desigualdad de resultado *ex post* de hoy, en la medida en que estos conforman las condiciones *ex ante* de la compe-

tencia futura: los receptores de la desigualdad de resultado actual pueden heredar una desventaja injusta a sus hijos.

Atkinson también considera importante diferenciar, de un lado, entre quienes hay desigualdad y, de otro, acerca de qué es lo desigual (Atkinson, 2015: 51-73).

- ♦ ¿Desigualdad entre quienes?: entre hogares y, al discutir ingresos, individuos. Entre las distintas familias dentro del hogar y, dentro de aquellas, distintas generaciones, distintos géneros, etcétera.

Al respecto, interesa diferenciar la ubicación de las personas en la distribución, en la medida en que de tal ubicación dependerá, en muchas ocasiones, su participación en las condiciones de partida y resultados. En este sentido, se suele diferenciar la desigualdad vertical –entre ricos y pobres–, de las dimensiones horizontales: grupos de género, edad o étnicos, localización geográfica (desigualdad territorial).

- ♦ ¿Desigualdad de qué?: el ingreso de los hogares; el ingreso disponible del hogar ajustado por el tamaño y la composición del hogar (ingreso equivalente). El consumo (Atkinson, 2015: 57-73).

Acerca de qué es lo desigual, si el ingreso o el consumo, Atkinson se refiere a una reseña elaborada por Bill Gates sobre el libro de Thomas Piketty *El Capital en el siglo XXI*, en la que señala que él está de acuerdo con las conclusiones principales, pero critica al autor por “ignorar completamente el consumo”. Según Atkinson, la investigación con base en el consumo es valiosa, pero, como ocurre con la desigualdad de ingreso, considera preciso formular algunas preguntas:

- ♦ Primero, ¿qué se está midiendo en las encuestas de consumidores? En su opinión, usualmente no se mide el consumo sino el gasto en consumo, que no es lo mismo.
- ♦ Segundo, ¿qué tan acuciosamente se mide? Llama la atención sobre ciertos artículos –cigarrillos y alcohol– que se subestiman en los reportes.



¿Qué pasa con el total? Le preocupa, en particular, conocer si el grado de subestimación ha estado cambiando en el tiempo. También advierte sobre interrogantes similares respecto de la cobertura de la población.

En estos términos, la elección entre consumo e ingreso parece depender del propósito del análisis. Por ejemplo, en la medición de la pobreza, la respuesta depende de qué preocupa: si se elige el consumo es porque preocupa el estándar de vida; si se escoge el ingreso, el interés está puesto en el derecho a un nivel mínimo de recursos. En muchos casos, la doble mirada puede ser necesaria para diferenciar y focalizar a quienes carecen de qué y por qué.

Cuando se usa como indicador de pobreza o desigualdad el gasto en consumo, es necesario advertir que el gasto, como el ingreso, es un medio para un fin y que, en el consumo pueden surgir desigualdades cruciales, como de hecho están demostradas.

Desde la perspectiva de Atkinson, se debe reconocer que:

- ◆ El consumo y las distintas inquietudes que genera, son de naturaleza multifacética.
- ◆ La medición del gasto del consumidor no es, de manera demostrable, un indicador superior al ingreso.
- ◆ El ingreso es un medio para un fin, que puede ser el consumo, pero su alcance va más allá que el del consumo.

Atkinson retoma la propuesta de James Tobin (Universidad de Yale), premio Nobel de economía 1981, para plantear su solución a la desigualdad en el consumo: garantizar la distribución de “ciertas mercancías específicas escasas”, esquema que Tobin llamó “igualitarismo específico”, entre otros bienes: alimentos, vivienda, educación y salud.

Desigualdad en salud

En su libro *El gran escape* (2015) Angus Deaton (Deaton, 2015: 23-25) afirma que el progreso en salud es tan significativo como el aumento de la riqueza. Entre sus evidencias registra que en el siglo veinte la esperanza de vida en los países desarrollados se incrementó en treinta años, y sigue creciendo entre dos y tres años por década; asimismo, que las tasas de mortalidad infantil y de sobrevivencia a los riesgos cardiacos de la edad mediana permiten a millones de personas vivir por más años que nunca, lo que se ha convertido en uno de los mayores logros de la sociedad moderna. Sin embargo, aquí el progreso también ha dado lugar a desigualdades que, en opinión de Deaton, son una de las grandes injusticias del mundo de hoy.

El interés de Deaton es analizar las cosas que determinan una buena vida, en particular, los estándares de vida material y la salud que, sin ser las únicas, son importantes en y por sí mismas. Al analizar conjuntamente la salud y el ingreso, pretende evitar un error usual en la actualidad, atribuible a la especialización del conocimiento que reduce el campo de explicación de cada disciplina:

Los economistas se enfocan en el ingreso; los académicos en la salud pública, en la mortalidad y la morbilidad; los demógrafos, en los nacimientos, las muertes y el tamaño de las poblaciones. Todos estos factores contribuyen al bienestar, pero ninguno de ellos es el bienestar. La aseveración es suficientemente obvia, pero los problemas que surgen de ella no lo son tanto (Deaton, 2015: 24)

Si bien el criterio de Pareto establece que las personas están mejor si tienen más dinero, aunque algunos obtengan mucho más y la mayoría nada o muy poco, mientras no pierdan –lo que ha llevado a los economistas a concluir que el mundo está mejor–, tal idea parece demasiado estrecha para referirse a un concepto de bienestar que trascienda los estándares de vida material. Para Deaton, es inaceptable que los economistas se guíen aun por un criterio exclusivo de ingreso, mientras pasan por alto otros



aspectos del bienestar, como la transparencia del sistema de justicia, la corrupción del sistema político y económico o la cobertura y calidad en los sistemas de salud y educación. Incluso, agrega, “Tampoco podemos usar la longevidad como una medida de progreso social; en un país con una esperanza de vida mayor la vida es mejor, pero no si el país tiene una dictadura totalitaria”⁴.

En síntesis, considera un error analizar la salud aisladamente, que debe comprender tanto mejoras en los servicios de salud y garantía de atención pertinente y oportuna, como un manejo razonable de costos; o cualquier otro componente del bienestar, como la libertad, la educación, la autonomía, la dignidad y la capacidad para participar en la sociedad. En estos términos, el bienestar no debería ser evaluado por una o más de sus partes sin atender al todo en su conjunto, ni con base en promedios sin medir la desigualdad.

Otras preocupaciones sobre la desigualdad

Atkinson (2015: 28) cita libros como *The Price of Inequality* de Joseph Stiglitz y *The Spirit Level* de Kate Pickett y Richard Wilkinson, en los que se presentan razones instrumentales que llevan a considerar la importancia de reducir las desigualdades de resultado y que deberían interesar incluso a quienes piensan que la igualdad de oportunidades es el objetivo del desarrollo. Entre las consecuencias de las desigualdades de resultado para la sociedad actual, que cubren una amplia gama de problemas sociales, están:

- ◆ Generan falta de cohesión social.
- ◆ Inciden en el ascenso del crimen.
- ◆ Causan problemas de salud.
- ◆ Promueven embarazos en adolescentes.
- ◆ Producen obesidad.

4 Entre los autores recientes que proponen una nueva manera de ver la economía están Graeber, 2011; y Sedláček, 2009.

Los estudios realizados por politólogos han puesto en evidencia una relación de doble vía entre la desigualdad de ingreso y el papel del dinero en la determinación del resultado de las elecciones democráticas, que se describe como “danza de las ideologías y las riquezas desiguales”.

Los economistas han colocado el deterioro del desempeño económico a la puerta de la creciente desigualdad. En su discurso de la reunión anual del FMI y el BM de 2012, Christine Lagarde habló de su “tercer hito: desigualdad y calidad del crecimiento en nuestro mundo futuro”. Afirmó que “la investigación reciente del FMI muestra que una menor desigualdad se asocia con una mayor estabilidad macroeconómica y crecimiento más sostenible” (citada por Atkinson, 2015: 29).

En términos de una teoría amplia de la justicia, hay razones intrínsecas para afirmar que, actualmente, el nivel de desigualdad es excesivo. Es lo que indican las mediciones sobre la desigualdad, cuyas ponderaciones distributivas asignan a los más pobres un peso mayor que, a su vez, incorporan los valores sociales sobre la redistribución y proporcionan una base intrínseca para la preocupación por la desigualdad.

Aunque los economistas de las primeras décadas del siglo veinte consideraban natural pensar en términos utilitarios, hoy se sabe que su preocupación se limita a la suma de las utilidades individuales y, en palabras de Amartya Sen, “En consecuencia (...) no toma en cuenta en absoluto la distribución entre personas de esa suma”. En consecuencia, el análisis o medición de la desigualdad no debería hacerse desde tal postura, que “sería muy inadecuada para la medición o el juicio de la desigualdad” (citado por Atkinson, 2015: 31).

En síntesis, una visión contemporánea del problema de la desigualdad exige no solo una perspectiva técnica que dé cuenta de su dimensión y relaciones, sino además adoptar una postura ética y un principio de justicia social en la distribución de la riqueza que oriente el deber ser de la sociedad.



Los debates sobre tales aspectos, planteados por autores como John Rawls (2001) y Amartya Sen (2009, 1999, 1973), pueden ilustrar las posiciones en torno a satisfacer un nivel de vida digno, más allá del nivel de ingreso, considerando además que este representa una fuente de desigualdad.

Redistribución

La redistribución tiene un alcance amplio, que abarca desde los ingresos monetarios de las personas y las familias, sus capacidades, acceso y participación en la sociedad, hasta la intervención de los agentes y elementos del proceso productivo.

El enfoque clásico de la redistribución focaliza el problema en la inequidad de las rentas entre el trabajo y el capital y, por tanto, la solución es su redistribución entre empleadores y empleados, ganancias y salarios. De acuerdo con esta óptica, para alcanzar cierto nivel de producción se requiere cierto capital y cierto trabajo que tiene un nivel de remuneración dada, bajo el supuesto de que la repartición inicial del capital es inequitativa. La discusión de economistas sobre este punto se resume en:

- ♦ Bajo el supuesto de una tecnología de coeficientes fijos, el stock de capital disponible determina la capacidad de producción y el nivel de empleo, con productividad fija. Para el caso, la redistribución se basa en el reparto entre capital y trabajo por medio de herramientas de carácter fiscal que graven con mayores impuestos al capital y también aumentando el salario que pagan las empresas, salario mínimo, etcétera.
- ♦ Con el supuesto de sustitución entre capital y trabajo, la teoría marginalista introduce el concepto de productividad marginal de los factores de producción, según la cual el sistema de precios desempeña un papel de asignación y no solo de distribución entre capital y trabajo, así que las empresas están dispuestas a contratar más trabajadores si la productividad marginal es mayor que los costos del trabajo, los salarios.

En general, se plantean dos tipos de políticas de redistribución de ingresos entre capital y trabajo. Primero, la redistribución directa mediante el aumento del salario, es decir del precio del trabajo, lo que lleva a que las empresas utilicen menos trabajadores dando lugar a menor ingreso global del trabajo y aumento del desempleo, de acuerdo con el nivel de elasticidad de sustitución entre capital y trabajo. Segundo, la redistribución fiscal en la que se gravan las ganancias o utilidades, independientemente del monto del capital o del número de trabajadores, en la que no se altera la asignación de precios y se redistribuyen los ingresos, sin consecuencias para la economía. Es diferente el precio pagado por la empresa al trabajador que lo recibido por el trabajador.

En este sentido, se pueden generalizar dos tendencias: intervención directa en las fuerzas económicas del mercado o intervención mediante políticas de regulación y fiscales. Es así como las políticas públicas actúan sobre la desigualdad, afectando la distribución del ingreso de trabajadores y empresarios con medidas como salarios mínimos y negociaciones sindicales. También actúan sobre la distribución generada por el mercado por medio de impuestos y transferencias, que afectan directamente la distribución del ingreso disponible de los hogares; con redistribución indirecta, como el gasto público en educación y salud, que no afectan el ingreso disponible actual de los hogares pero sí tienen un gran impacto, en la medida en que promueven las capacidades humanas y facilitan la inserción futura en el mercado de trabajo.

Para algunos, las medidas tendentes a disminuir los niveles de desigualdad no parecerían incidir en la productividad tal como los mayores impuestos al capital, aumento de salario mínimo, etcétera, con excepción de las intervenciones para mejorar el capital humano. Es de recalcar que, en este análisis de la redistribución de rentas, en el marco de la relación equidad-productividad el asunto no es solamente quien termina ganando o perdiendo, sino sobre todo la incidencia de la redistribución sobre el sistema económico.



Los paradigmas actuales

El enfoque del desarrollo sostenible

Actualmente, el crecimiento económico y el bienestar de las personas son dos objetivos que suelen estar presentes en todos los planteamientos de desarrollo de los países y en los programas de los organismos multilaterales de desarrollo. De hecho, los Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) 2030, recientemente establecidos por las Naciones Unidas y adoptados por la mayoría de los países pertenecientes a tal organización, están respaldados por un planteamiento que integra lo económico, lo social y lo ambiental formulado por Jeffrey Sachs (2014 y 2008).

El desarrollo sostenible sugiere un enfoque holístico⁵, en el sentido de que la sociedad debe perseguir simultáneamente objetivos económicos, sociales y ambientales, ideas que se sintetizan usualmente diciendo que “los ODS promueven un crecimiento económico socialmente inclusivo y ambientalmente sostenible”.

Como enfoque analítico, el planteamiento de Sachs intenta entender las interacciones entre la economía mundial, la sociedad global y el medio ambiente físico, tres sistemas complejos de la Tierra, con interrogantes como:

- ◆ ¿Cómo evoluciona con el tiempo una economía de 7.200 millones de personas y un producto mundial bruto de USD90 billones?
- ◆ ¿Cuál es la causa del crecimiento económico?
- ◆ ¿Por qué sigue habiendo pobreza?
- ◆ ¿Qué ocurre cuando miles de millones de personas se ven repentinamente interconectadas por el comercio, la tecnología, las finanzas y las redes sociales?

- ◆ ¿Pueden los pobres escapar a su destino?
- ◆ ¿Pueden la confianza y comprensión humanas superar las barreras de clases y poder?
- ◆ ¿Qué ocurre cuando la economía mundial avanza en rumbo de colisión con el medio ambiente físico?
- ◆ ¿Hay modo de cambiar de rumbo, de combinar desarrollo económico con sostenibilidad ambiental?

Como enfoque normativo, el desarrollo sostenible propone una serie de objetivos a los que el mundo debería aspirar, que fueron aprobados por los países como guía para el desarrollo futuro de la economía y la sociedad planetarias. En el aspecto normativo (o ético):

intenta construir un mundo donde el progreso económico esté lo más extendido posible; la pobreza extrema sea eliminada; la confianza social encuentre apoyo en políticas orientadas al refuerzo de las comunidades; y el medio ambiente esté protegido frente a degradaciones inducidas por el ser humano (Sachs, 2014: 2).

Según plantea Sachs, el logro de los Objetivos de desarrollo sostenible requiere de un cuarto objetivo: buena gobernanza. Al respecto, considera que los gobiernos deben garantizar muchas funciones básicas para que las sociedades puedan prosperar: prestar servicios sociales básicos (sanidad y educación), proveer infraestructura (carreteras, puertos y suministro eléctrico), proteger frente al crimen y la violencia, promover la ciencia básica y las nuevas tecnologías, reglamentar y proteger el medio ambiente. Aunque reconoce que cualquier lista apenas incluye una muestra de lo que, en todos los países, esperan las personas de sus gobiernos, anota que usualmente apenas reciben corrupción, guerra y carencias de servicios públicos, lo que constituye un obstáculo que es preciso superar para alcanzar los Objetivos de desarrollo sostenible.

5 Otros autores han contribuido al debate del desarrollo sostenible, entre ellos Friedman, 2008-2009; Shapiro, 2008.



Ahora bien, en la actualidad la buena gobernanza comprende no solo a los gobiernos sino además a las empresas –en la escala global, las multinacionales son actores muy poderosos– y al llamado tercer sector o sociedad civil. En este sentido, se reconoce que el bienestar depende de que las empresas cumplan la ley, respeten el medio ambiente y ayuden a las comunidades en las que operan, en particular, para erradicar la pobreza extrema; también es necesario contar con la proactividad de las organizaciones de la sociedad, y con la debida articulación de acciones y recursos entre los gobiernos y los mencionados actores.

En síntesis, el enfoque normativo del desarrollo sostenible contempla cuatro “objetivos definitorios de una buena sociedad”:

- ♦ La prosperidad económica.
- ♦ La inclusión y la cohesión social.
- ♦ La sostenibilidad ambiental.
- ♦ La buena gobernanza.

El desarrollo del planeta entre 2015 y la mitad del siglo estará orientado, desde las escalas global y nacional⁶, por la búsqueda de los Objetivos de desarrollo sostenible, que en la práctica enfrentan muchos obstáculos, pero también representan el reto más importante de las presentes y futuras generaciones. En esta perspectiva, está claro que la relación entre la economía y el bienestar debe tratarse expresa, pero no exclusivamente, en tanto las interacciones con el sistema físico también son fundamentales, al igual que con la “institucionalidad”.

Las agencias multilaterales

Las agencias multinacionales han venido conformando una coalición alrededor de su compromiso

con el objetivo de crecimiento económico y el bienestar de las personas con equidad, que se han convertido en paradigmas para el planteamiento de los objetivos de desarrollo de los países. Según su visión, es necesario conciliar la naturaleza, la economía y la sociedad con sostenibilidad, en el entendido de que el mercado por sí mismo no logra esta sinergia y que se requiere de políticas de los gobiernos que establezcan como premisa el bienestar y el progreso de toda la sociedad.

Es así como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde) establece como su compromiso el desarrollo sostenible de las economías y la mejora del bienestar económico y social, instando a que los gobiernos implementen reformas en cinco ámbitos: capital humano, mercado de trabajo, ambiente de negocios, innovación e infraestructura (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde), 2016: 1-20).

Su diagnóstico establece que si bien América Latina ha tenido importantes logros de desarrollo social y económico y que ha implementado políticas para combatir la pobreza y la desigualdad que han propiciado mejoras de los niveles de vida, esta continúa siendo la región del mundo con mayor desigualdad de ingresos. El desafío es el aumento de la productividad con inclusión social, es decir, economías con crecimiento equitativo y sostenible, por medio de reformas estructurales integrales que permitan acelerar el crecimiento de la productividad y al mismo tiempo mejorar la cohesión social.

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) plantea como objetivo promover el desarrollo sostenible junto con la paz y la seguridad, los derechos humanos, la ayuda humanitaria y el derecho internacional. Se reconoce que la erradicación de la pobreza es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible, que fomenta la prosperidad y las oportunidades económicas, un mayor bienestar social y la protección del medio ambiente (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2015: 1).

6 Sin duda, los Objetivos de desarrollo sostenible exigirán una gestión territorial en las escalas local y regional. Algunos autores aportan al respecto: Borja, 2013; Martínez Alier y Roca Jusmet, 2013; Glaeser, 2011; Saldías Barreneche, 2010; Azua, 2008; Bernstein, 2008; Farinós y Romero, 2007.



Para este propósito ha planteado su Agenda 2030 para el desarrollo sostenible con el fin de erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos con el concurso de los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y todas las personas. El concepto de desarrollo sostenible comprende las interacciones entre tres sistemas complejos, la economía mundial, la sociedad global y el medio ambiente físico de la tierra y un cuarto que es la gobernanza.

Los Objetivos de desarrollo sostenible abarcan objetivos relacionados con la equidad y la productividad tales como poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo; lograr el desarrollo dentro de los límites planetarios; garantizar un aprendizaje efectivo; la igualdad de género, inclusión social y derechos humanos; la salud y el bienestar en todas las edades; mejorar los sistemas agrícolas y elevar la prosperidad; empoderar ciudades inclusivas, productivas y resilientes; frenar el cambio climático inducido por el hombre y garantizar energía sostenible para todos; garantizar servicios y biodiversidad del ecosistema y transformar la gobernanza del desarrollo sostenible.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la razón de su gestión es mejorar la calidad de vida en América Latina y el Caribe, ayudando a mejorar la salud, la educación y la infraestructura para reducir la pobreza y la desigualdad. Los aspectos prioritarios son inclusión social e igualdad, productividad e innovación e integración económica con componentes transversales de igualdad de género, cambio climático y sostenibilidad ambiental, capacidad institucional (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2011: 1-69).

El BID parte de la base de que las economías de la región tienen altos niveles de desigualdad y una baja productividad, aun cuando reconoce que se ha avanzado en la reducción de la pobreza y en la mejora de los resultados sociales, por el aumento del gasto en programas de asistencia social. Sin embargo, el reto a futuro es que un efecto sostenido sobre la igualdad y la productividad requiere la creación de

capital humano, ya que este es el factor determinante más importante del crecimiento económico. Por ello, establece una estrategia de política social con dos objetivos, reducir la pobreza y la desigualdad, y alcanzar el crecimiento sostenible, es decir, una estrategia para mejorar la igualdad y la productividad, que se focaliza en la inversión en las personas, en particular, en su capital humano, de modo que alcancen niveles aceptables de consumo, educación, salud y nutrición, entre otros.

El primer objetivo del Grupo Banco Mundial (BM) es poner fin a la pobreza extrema, reconociendo los avances notables logrados en la reducción de la pobreza en las últimas décadas, pese a lo cual subsisten condiciones de pobreza extrema inaceptablemente alta. Frente a ello, propone un crecimiento sostenible e inclusivo, creando más y mejores empleos y programas eficaces de protección social. El Grupo plantea que si bien el crecimiento es crucial, la calidad de ese crecimiento también es importante y por ello propone promover la prosperidad compartida, que se traduce en centrar la atención en el bienestar de los menos acomodados. Para poder reducir la pobreza, los países necesitan adoptar tres medidas: crecer de manera inclusiva y con un uso intensivo de mano de obra, invertir en el capital humano y proteger a los pobres y vulnerables (Banco Mundial (BM), 2006: 1-21).

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)⁷, los países de la región enfrentan brechas en su productividad frente a otros países y regiones, como también internas, entre diferentes sectores y subsectores. El peso de los sectores de baja productividad incide en el freno a la productividad agregada, por lo que para cerrar ambas brechas son claves la generación de empleo en los sectores de productividad alta y media, así como el fomento de incrementos de productividad en subsegmentos

7 La Cepal ha desarrollado una serie de documentos sobre productividad y equidad, entre los cuales se pueden sugerir los siguientes: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2014 y 2014a; BID, Banco Mundial y Cepal, 2013.



de los sectores de baja productividad que tienen potencial de crecimiento.

Para la Cepal, si bien los países de América Latina han experimentado progresos en la reducción de la pobreza y en la distribución del ingreso, subsisten limitaciones para su sostenibilidad, economías de baja productividad y sociedades desiguales, estructuras productivas poco diversificadas, bajos niveles de conocimiento e instituciones poco eficientes, lo que resulta en una distribución desigual del mercado. El desafío es una combinación de estructuras e instituciones que genere niveles más altos de productividad e igualdad, en el marco de un desarrollo sostenible. Se insta a los gobiernos a establecer políticas y un esfuerzo fiscal que tengan un impacto positivo en la igualdad, diseñando esquemas de equilibrio entre el estado, el mercado y la sociedad mediante pactos que permitan una nueva institucionalidad y una voluntad colectiva que abran espacio a la implementación de las políticas. Recomienda la concreción de un pacto social como instrumento político para poner en marcha, en un contexto democrático, las políticas y reformas institucionales que tengan la igualdad como valor último y el cambio estructural con innovación y sostenibilidad ambiental como pilares del crecimiento.

Paradigmas para el futuro

Está en boga el debate sobre la influencia de la revolución de la información, que incluye la robótica, los procesos de alta reingeniería y la automatización progresiva, que contribuyen sin lugar a duda al aumento de la productividad pero que afectan el mercado laboral, en particular, el número de empleos en los sectores más tradicionales y la distribución de rentas entre capital y trabajo.

La aplicación de nuevos procesos productivos en la era posmercado produciría, como lo explica Jeremy Rifkin, la reducción inevitable de la jornada laboral ante el aumento constante de la productividad en las sociedades modernas para la clase trabajado-

ra, obreros sin cualificar o poco cualificados, como también para los trabajadores cualificados, cuadros intermedios y profesiones liberales, sin que la teoría tradicional del capitalismo industrial, ni tampoco las estructuras básicas de la sociedad actual, estado y mercado, den respuestas reales a esta amenaza de un desempleo estructural profundo (Rifkin, 1994: 261-338).

Según Anthony B. Atkinson (2015: 169-173), las decisiones sobre la intensidad, dirección y receptores del cambio tecnológico, entre otras, no se deberían dejar a la economía de mercado, en tanto se presentan tres problemas:

- ◆ Primero, sobre la distribución. ¿Los nietos de quién están disfrutando el creciente ocio? Tal vez, solo los de quien es dueño de los robots.
- ◆ Segundo, sobre los salarios y el empleo. Si las empresas adoptan una forma de oferta predominantemente mecanizada, tal decisión tendrá implicaciones no solo sobre la naturaleza del servicio –que por definición ha significado contacto humano–, sino también sobre los salarios y el empleo. Igual ocurre si son empresas que atienden las compras públicas.
- ◆ Tercero, sobre el largo plazo. Es conocido que las decisiones de hoy, en particular sobre innovación tecnológica, pueden tener consecuencias de largo plazo.

En cuanto al tercer problema, Atkinson llama la atención sobre la responsabilidad que cabe a quienes, en la actualidad, seleccionan unilateralmente el modo de producción, en la medida en que optan por la tecnología, afectando las oportunidades disponibles en el futuro. Sin desconocer el reto y la novedad que representa la sustitución progresiva del trabajo humano por robots, es indudable que las decisiones también deben contemplar en qué sectores y actividades seguirá siendo prioritario el servicio humano y las capacidades requeridas por las personas, a quienes debería brindarse calificación a lo largo de su vida.



La corriente de la economía del conocimiento/aprendizaje, optimista, considera que los mejores niveles de vida son el resultado de los aumentos en la productividad, es decir, en la manera de aprender a hacer mejor el trabajo. Como las fuerzas de mercado y la propiedad privada por sí mismas no son eficaces para la difusión del conocimiento, entonces son las políticas públicas las que deben incentivar el aprendizaje dentro de la economía y la capacidad para aprender, de manera que se cierren las brechas de conocimiento entre empresas, para lograr una sociedad del aprendizaje más productiva, mejorando la productividad con mejores prácticas y tecnología, y con mayores niveles de vida.

Todo lo anterior en el contexto de la globalización, que orienta las oportunidades de empleo hacia aquellos países que tienen más bajos salarios; y de los objetivos de sostenibilidad, que establecen que la dimensión física del planeta posee recursos naturales agotables y, por lo tanto, su aprovechamiento debe efectuarse con visión de largo plazo, preservando estos recursos para las generaciones futuras.

Por el contrario, Paul Mason (2016: 12-25) considera que las perspectivas a largo plazo del capitalismo son poco halagüeñas:

- ◆ La Oede reporta que el crecimiento en el mundo desarrollado será “débil” durante los próximos cincuenta años.
- ◆ La desigualdad aumentará en un 40%.
- ◆ En los países en vías de desarrollo, el dinamismo actual estará agotado para 2060.
- ◆ La época dorada del capitalismo es ya historia en el mundo desarrollado, y en el resto, en pocas décadas.

Para Mason, la actual crisis global, incluidas las tensiones militares entre potencias nucleares, parece ser el resultado de un proceso que empezó como la crisis económica de 2008, con los meses se transformó en una crisis social que ha originado manifestaciones de grandes dimensiones e implicaciones, y ahora ha

dado lugar a guerras civiles y enfrentamientos en distintas escalas.

Su apreciación es que solo hay uno de dos escenarios finales posibles⁸:

- ◆ En el primero, la élite global se aferra a su posición de privilegios e impone el costo de la crisis a trabajadores, pensionados y pobres durante diez o veinte años más. El orden global sobrevive, bajo tutela del FMI, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, aunque disminuido. La población mundial asume el costo de salvar la globalización, pero el crecimiento se estanca.
- ◆ En el segundo final, el consenso se rompe. La resistencia de la gente corriente a pagar el precio de la austeridad abre el espacio para que los partidos de derecha e izquierda radicales lleguen al poder. Los estados tratan de imponerse unos a otros los costos de la crisis. La globalización se desmorona, las instituciones globales se vuelven impotentes y, en consecuencia, los conflictos ocultos durante las recientes décadas –guerras de la droga, nacionalismo possoviético, yihadismo, migraciones incontroladas y resistencia a estas– provocan un cataclismo en el centro mismo del sistema. En este escenario, desaparecen las referencias retóricas al derecho internacional; la tortura, la censura, las detenciones arbitrarias y la vigilancia masiva se convierten en herramientas habituales del funcionamiento de los gobiernos. Este sería una versión actualizada de lo que ya sucedió en la década de 1930 y nada garantiza que no pueda reeditarse en nuestros días.

En ambos escenarios, Mason considera que serán inevitables las graves repercusiones del cambio climático, el envejecimiento y el crecimiento demográficos, cuyas consecuencias se sentirán plenamente hacia la mitad del siglo, de no crearse antes un orden global

⁸ Entre otros autores que exploran posibles escenarios están Stiglitz y Greenwald, 2014; Castells y Himanen, 2016; Castells et al., 2012.



sostenible que permita reestablecer el dinamismo económico.

Su recomendación es que “primero salvamos la globalización deshaciéndonos del neoliberalismo; y luego, salvamos el planeta —y de paso, nos salvamos a nosotros mismos del pozo del caos y la desigualdad— yendo más allá del capitalismo en sí”.

Productividad y equidad en Colombia

En Colombia, el crecimiento y la equidad como pilares de la acción estatal aparecen mencionados con frecuencia en los planes de desarrollo y discursos, pero, en la práctica, las políticas y programas no apuntan a generar las condiciones de aumento de los niveles de productividad con mejoramiento de los niveles de desigualdad. Un ejemplo de esta incoherencia es la política fiscal.

- ♦ Las propuestas de política fiscal se formulan y justifican en términos de equidad y productividad, pero en la práctica no se manejan como instrumentos para el desarrollo ni para redistribuir los ingresos o reducir la pobreza y la desigualdad, sino para resolver problemas de caja.
- ♦ Las reformas tributarias se justifican en aras de la equidad, pero en su formulación y aplicación no son progresivas, de modo que la inequidad tributaria no deja crecer la economía porque los contribuyentes no pagan de acuerdo con su capacidad económica y los empresarios cargan los impuestos al valor de los productos y servicios, lo que da como resultado que la desigualdad se mantiene e intensifica.

Después de décadas de intentos, como en otros países de América Latina, la productividad en Colombia no mejora y es bastante baja con relación a los países ricos, y en cuanto a la equidad, si bien se han obtenido avances en la erradicación de la pobreza con programas de gasto social, los índices de desigualdad persisten.

En cuanto a la productividad, no arroja los mejores resultados e, incluso, la brecha con las economías más avanzadas es amplia y creciente. En general, la productividad ha estado estancada, excepto por el esfuerzo aislado de algunas empresas, ya que la mayoría pueden mantener su participación en el mercado protegidas por políticas favorables a sectores con intereses políticos, sin incentivos a aquellos con alto potencial de crecimiento y productividad. Según el *Informe nacional de competitividad 2016-2017* (Consejo Privado de Competitividad, 2016: 12), en Colombia se requieren 4,3 trabajadores para producir el mismo valor agregado que produce un trabajador en Estados Unidos, superior al indicador de comienzos del siglo veintiuno.

Tan bajos niveles de productividad se explican, entre otras razones, por un porcentaje importante de la fuerza laboral dedicada a actividades de muy baja productividad, en buena parte informales, con poco acceso a la protección social y con elevadas disparidades en términos de ingresos. De acuerdo con el índice global de competitividad 2017 (Schwab (ed.), 2017: ix), entre 2016 y 2017 Colombia retrocedió en el ranking mundial del lugar 61 al 66, a consecuencia, de un lado, de que los mayores gastos en educación no impactan la productividad y, de otro, de que persisten las ineficiencias de los sectores público y privado, así como la resistencia para adaptarse a las nuevas tecnologías y prácticas gerenciales.

Además, en Colombia no hay una política pública clara y de largo plazo de promoción de la innovación y la tecnología, y la investigación en ciencia, tecnología e innovación (CTI) es incipiente. Tampoco hay una conexión entre las políticas públicas de productividad y competitividad con aquellas dirigidas a la ciencia, la tecnología y la investigación. La investigación y la innovación conforman la construcción de conocimiento que van directamente en pro de la productividad y la competitividad; sin embargo, en el país la investigación de universidades y centros de pensamiento no se incorpora a las empresas.



La baja productividad también se explica por las diferencias en las estructuras productivas entre sectores y regiones. El índice departamental de competitividad 2016 (Consejo Privado de Competitividad-Universidad del Rosario, 2016: 19) muestra que mientras Bogotá alcanza 8,12 de 10 puntos, el Chocó solo logra 2,05 puntos. Es un círculo vicioso entre capacitación, movilidad laboral y participación en el mercado de trabajo de los centros más desarrollados, que generan mayores niveles de remuneración y protección laboral, y así capturan a los trabajadores más capacitados, lo que acentúa las brechas existentes. De la misma forma, estas zonas tienen una mayor cobertura y calidad de transporte frente a aquellas sin condiciones para desarrollar su potencial, debido a deficiencias de conectividad. Otro obstáculo para la productividad es la precaria investigación y promoción de la innovación y la tecnología y la poca conexión entre estas y las políticas públicas de productividad y competitividad.

Asimismo, la política de desarrollo empresarial no ha logrado incentivar sectores estratégicos para la generación de empleo e ingresos de la población pobre y vulnerable, y tampoco hay mayores avances en la formalización de alianzas del sector empresarial con los gobiernos locales.

En cuanto a la desigualdad, Colombia es uno de los países de América Latina con niveles más altos de desigualdad: el decil más rico de la población percibe 17,3 veces el ingreso del decil más pobre (Departamento Nacional de Planeación, 2014: 57). Esta desigualdad se ha venido profundizando desde el siglo veinte, aunque con diferentes dinámicas, como lo muestra Alejandro Gaviria en su libro *Alguien tiene que llevar la contraria*, donde identifica tres etapas:

- ♦ La primera abarca hasta los años sesenta, caracterizada por un aumento de la desigualdad a consecuencia del rezago de calificación en capital humano frente a la demanda de una economía en transformación, lo que redundó en mayores distancias entre los ingresos de trabajadores calificados y no calificados.

- ♦ La segunda va de los sesenta a los noventa, cuando la inversión en educación amplió la oferta de trabajadores calificados y, por ende, disminuyó la brecha en términos de distribución de los ingresos.
- ♦ La tercera, a partir de los noventa, con la globalización y el cambio tecnológico, que aumentaron la productividad del capital humano calificado, pero también contribuyeron a una mayor inequidad en la asignación de los ingresos (Gaviria, 2016: 1-129).

Gaviria sostiene que, entre 2002 y 2006, se lograron mejores niveles de bienestar, medidos en mayor ingreso per cápita y menores indicadores de pobreza, informalidad y desigualdad, aun cuando los indicadores han decaído desde entonces. No es de menor significado anotar que, en la actualidad, las condiciones al nacer explican el 23,6% de la desigualdad del país y que las personas que perciben ingresos elevados son esencialmente rentistas y propietarios del capital.

En la presentación del informe de desarrollo humano para América Latina y el Caribe. *Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*, el director del PNUD en Colombia, Arnaud Peral, destacó los avances logrados por Colombia en la reducción de la pobreza, que pasó de 49,7% en 2002 a 27,8% en 2015, aunque este logro no es generalizado en el país, considerando que las grandes ciudades y algunos departamentos han reducido la pobreza en un 30% durante los últimos quince años, mientras que otros como Chocó, La Guajira, Norte de Santander y Cauca mantuvieron los mismos niveles⁹. Además, la pobreza tiene más incidencia en las zonas rurales, 42,8%, frente a las zonas urbanas 26,9%, según datos de 2013 (Departamento Nacional de Planeación, 2014: 57).

9 Ver Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2016. Para los interesados en el informe Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016a.



La disminución de la pobreza y los cambios en la calidad de vida han resultado en buena parte de los programas de gasto social, que ha inducido una transformación de la sociedad desde la segunda mitad del siglo veinte, caracterizada por los menores índices de crecimiento de la población, resultado de la reducción en las tasas de fertilidad, el aumento de la esperanza de vida, los menores niveles de mortalidad y morbilidad, en particular infantil, en razón a mejores condiciones de salubridad y nutrición, la baja drástica en la tasa de analfabetismo y la mayor cobertura de primaria y secundaria con falencias en calidad; y a la creciente y ahora mayoritaria participación de las mujeres en el acceso a la educación, al trabajo y a distintas actividades comunitarias y sociales de reivindicación de derechos sociales.

También se han dado pasos en la normativa del sector trabajo para promover la equidad, obteniendo mejoras en los indicadores de ocupación y formalidad, aun cuando persisten elementos distorsionantes que no permiten que todos los trabajadores cuenten con las mismas condiciones ni perciban los mismos beneficios. Las brechas en el mercado laboral por regiones y grupos poblacionales subsisten, como es el caso de las mujeres que, en 2013, representaron el 57% del total de desempleados, y de los jóvenes, con tasas de desempleo que doblan las del resto de la población productiva ((Departamento Nacional de Planeación, 2014: 60).

Finalmente, el aumento de la productividad es el principal desafío para el futuro tanto del sector privado como del sector público que debe, mediante la regulación y el financiamiento, mejorar la calidad y eficiencia de las instituciones, poner freno a la corrupción e incentivar la inversión en ciencia, tecnología e innovación. Para obtener mejoras en la productividad y una sociedad más equitativa e incluyente es fundamental, además, articular las políticas de desarrollo económico y las de desarrollo social, de manera que el desarrollo productivo incluya componentes de política en el mercado de trabajo y de protección social.

La necesidad imperiosa de un crecimiento de la productividad, requisito de la competitividad, requiere del esfuerzo coordinado de los sectores público y privado, si se quiere lograr la meta fijada para el año 2032 de ocupar el tercer lugar en los niveles de competitividad de América Latina junto con una mayor calidad de vida e igualdad.

Reflexiones finales

Si el crecimiento y la equidad están relacionados y los periodos cuando la prosperidad aumentó coinciden con épocas de mejora en el bienestar general, conviene repasar las lecciones y responder algunos interrogantes sobre cómo se alcanzó la reducción en la desigualdad de 1945 a los años setenta. Y por qué el proceso de igualación terminó en los ochenta (Atkinson, 2015: 87-124).

Según Atkinson, la primera explicación de la caída de la desigualdad en Europa después de la segunda guerra es que fue un periodo durante el cual el estado de bienestar y la provisión social se ampliaron, soportados, en parte, por los impuestos progresivos al ingreso. Además, el acceso a las pensiones públicas disminuyó parcialmente la magnitud de la pobreza entre los más adultos, y la ampliación de las transferencias sociales a otros grupos –por ejemplo, a las personas con discapacidades– hicieron efectivo el acceso a la protección social.

Sin embargo, mientras se incrementaba la necesidad de protección social, como consecuencia de los desarrollos demográficos –por ejemplo, envejecimiento de la población–, y a medida que el tamaño de la población dependiente aumentaba, la distribución de ingresos de mercado (sueldos, ingresos por autoempleo, renta, dividendos, intereses, pensiones privadas y otras transferencias privadas) se tornó más desigual.

Un mayor número de personas no tenían ingresos, habían abandonado la fuerza de trabajo. Hubo, en efecto, una competencia entre provisión creciente y



aumento de necesidades (...) en esta competencia el estado de bienestar mantuvo su papel durante un periodo significativo, pero después no fue capaz de sostenerlo (...) (Atkinson, 2015: 102),

tal como ocurrió en los siguientes casos (Atkinson, 2015: 102-104):

- ♦ En el Reino Unido, la desigualdad en el ingreso de mercado siguió creciendo después de 1984, mientras disminuía la contribución de impuestos y transferencias, lo que causó un aumento significativo de la desigualdad de ingresos después de impuestos. Esto es resultado de decisiones de política: por ejemplo, las pensiones del estado fueron reducidas de manera drástica –la pensión básica para una persona disminuyó en casi una quinta parte en relación con el pago promedio en la segunda mitad de los años ochenta– y se redujo el seguro de desempleo.
- ♦ En Alemania la desigualdad de ingresos de mercado inicialmente se ensanchó de manera sustancial, pero este desarrollo no se acompañó de un aumento equivalente en la desigualdad del ingreso disponible: “el sistema de impuestos y transferencias alemán reduce la desigualdad de ingreso de mercado de manera muy considerable [...] el sistema de seguridad social, a pesar de condiciones crecientemente desfavorables, alcanzó en gran medida sus metas desde 1973 a 1993”.
- ♦ En Finlandia la desigualdad de ingreso de mercado disminuyó en los años sesenta y primera mitad de los setenta, pero la “diferencia” creció. Como resultado, la desigualdad en el ingreso disponible disminuyó en una cantidad igual a dos veces la caída en el coeficiente de Gini de ingreso de mercado, tendencia que se mantuvo en los años ochenta y, como en otros países, después se revirtió: “durante la recesión más profunda [...] en los años noventa la desigualdad de ingresos no cambió, dado que la redistribución de transferencias de dinero compensó la creciente desigualdad de ingresos factoriales. Después de

la recesión [...] la desigualdad de ingreso aumentó, porque la redistribución de transferencias de dinero declinó, mientras que la desigualdad de ingresos factoriales ha seguido creciendo”.

Estos casos ilustran el papel que tuvo el estado de bienestar en la reducción de la desigualdad de ingreso y en impedir que el aumento en la desigualdad de ingreso de mercado alentara la desigualdad en el ingreso disponible. Pero, es preciso reconocerlo, se perdió la competencia y ha habido un desmantelamiento de políticas redistributivas en países de la Ocede, con consecuencias distributivas adversas: “desde mitad de los años noventa a 2005, la reducida capacidad redistributiva de los sistemas de subsidios fiscales fue la principal fuente del ensanchamiento de brechas de ingreso de los hogares” (Atkinson, 2015: 104).

El elemento clave fue un nivel de subsidio menor que la proporción de personas elegibles para las transferencias. La cobertura de subsidios de desempleo, por ejemplo, disminuyó entre 1995 y 2005 en Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Holanda, Hungría, Italia, República Checa, Polonia, Reino Unido, Suecia y Suiza. En la causa de la disminución de la cobertura, las “reglas de elegibilidad más estrictas, así como grandes incrementos en la proporción de trabajadores no estándares, desempeñaron un papel” (Atkinson, 2015: 105). Los reportes de la Ocede también enfatizan el papel de las transferencias de dinero y la importancia de los niveles de gasto para los resultados de desigualdad.

Si se consideran inaceptables los altamente concentrados niveles de prosperidad resultado del crecimiento económico y la mayor productividad, acompañados del aumento de la desigualdad, es preciso tomar decisiones que permitan revertir la situación actual.

En consecuencia, hay que intentar que el crecimiento de las próximas décadas se encamine a procurar una reducción significativa en la desigualdad, lo que



para Statistics Canada equivale a un cambio en el coeficiente de Gini de un punto porcentual o más, estadísticamente significativo. Pero si se trata de adoptar una política contundente, las propuestas deben contemplar un aumento, por ejemplo, de cinco puntos porcentuales en la tasa de impuestos, que pueda provocar una disminución de tres puntos porcentuales en el coeficiente de Gini (Atkinson, 2015: 87).

El objetivo de Europa 2020 con respecto a la tasa de pobreza durante la década en curso es lograr una reducción de un sexto que, en términos redondos, equivale a una reducción de tres puntos porcentuales.

Propuestas para discusión en el caso colombiano

1. El desafío es diseñar una estrategia que combine aumentos de productividad con mejoras en distribución y una visión de sostenibilidad a largo plazo.
2. Las políticas públicas deben estar encaminadas a transformar la estructura productiva hacia el crecimiento de sectores y actividades intensivos en conocimiento y con una demanda de rápido crecimiento, al tiempo que genere más y mejor empleo, clave de la equidad.
3. Los mecanismos institucionales de inclusión encuentran límites impuestos por la estructura productiva, lo que hace que se deban conjugar las políticas fiscales, industriales y sociales.
4. Las políticas que incentiven la productividad y a la vez mejoren los niveles de desigualdad deben poder rectificar las malas asignaciones de los recursos y aumentar la productividad, en la medida que ello es esencial para un crecimiento sostenible y a largo plazo del ingreso per cápita.
5. Para lograr aumentos sostenibles de ingreso per cápita se deben reducir obstáculos al crecimiento de la productividad mediante una política de creación de entorno favorable para empresas/agentes económicos, que permita reasignar eficazmente los factores de producción.
6. La intervención estatal debe plantearse en el campo productivo, en la forma de regulación e institucionalidad laboral, políticas de mercado de trabajo y redistribución.
7. Fortalecer la formalización laboral con incentivos a la creación de nuevos empleos formales a partir del crecimiento y la diversificación productiva, facilitando la entrada de más empresas y trabajadores a la economía formal que pueden mejorar las condiciones salariales y de trabajo, así como ayudar a cerrar las brechas de productividad entre las pymes y las grandes empresas.
8. Procurar una distribución más justa en la apropiación de beneficios, principalmente en educación, la competencia en los mercados de productos, los sistemas tributarios, el ahorro y la inversión doméstica y el funcionamiento de los mercados laborales, este último, reflejado en la informalidad laboral.
9. La relación entre productividad y equidad tiene como referente el capital humano, es decir, las capacidades productivas de los trabajadores que se refleja en sus remuneraciones y, por ende, en la distribución de los ingresos laborales. Por ello, requiere una estrategia que involucre el conocimiento y el mercado de trabajo.
10. Promover contratos/pactos sociales para potenciar la capacidad redistributiva del estado: por la inversión y el cambio estructural; fiscal por un mejor equilibrio entre bienes privados y servicios públicos; de gobernanza de los recursos naturales y preservación del medio ambiente.
11. Para mejorar la productividad del trabajo y ampliar las oportunidades económicas es fundamental invertir en educación y formación continua.



12. Para lograr una relación entre instituciones y estructura económica se debe consolidar un marco de regulación que permita capitalizar la dotación de recursos naturales en pro de una estructura productiva más intensiva en tecnología y con mayor diversificación, teniendo como objetivo que el uso de las rentas tenga como fin promover mayor bienestar.
13. Incentivar relaciones laborales que favorezcan la productividad y la distribución, como la inserción laboral de grupos vulnerables, por ejemplo, programas para el cuidado de niños y de capacitación.
14. Fortalecer los sistemas de investigación e innovación mediante una política clara de ciencia, tecnología e innovación y garantizar su financiamiento; desarrollar programas departamentales de tecnología e innovación. Hay un proyecto para incentivar las ciencias por medio de las empresas *spin off* (creación de nuevas empresas en el seno de las ya existentes, públicas o privadas, que actúan como incubadoras): ley 165 de 2016. Fortalecer la relación empresa-universidad-estado garantizando recursos financieros y humanos para la investigación.
15. Los mejores logros en igualdad y productividad dependen de la mejor distribución de capacidades y empleos de calidad dentro de una estructura diversificada.
16. Poner coto al sector financiero, puesto que las desigualdades tienen que ver con los excesos del sector.
17. Reformas fiscales progresivas, ya que la inequidad radica en que el rendimiento privado del capital es más alto que el crecimiento del ingreso y la producción, de modo que el empresario se convierte en rentista y domina a los que solo cuentan con su trabajo.
18. La relación entre productividad y equidad pasa por la sostenibilidad ambiental. Recuperar crecimiento económico sostenible y equitativo no

es solo crecer sino además procurar que este preserve la calidad del medio ambiente y genere bienestar.

19. Políticas que incorporen conocimiento a la producción y la generación de un alto valor agregado, de un mayor potencial inclusivo al mundo del trabajo y hagan converger la política fiscal y las políticas sociales en la reducción de múltiples brechas sociales.
20. Analizar la viabilidad y la conveniencia de establecer una renta básica universal.

Propuestas (quince) e ideas para explorar en el caso del Reino Unido

En 2015, Atkinson presentó un conjunto de propuestas e ideas para explorar sobre la desigualdad y el crecimiento económico para el Reino Unido. Si bien es evidente la brecha entre Colombia y ese país, también es indudable que el Reino Unido:

- ◆ Es un referente global, si no el más importante, de los miembros de la Ocede.
- ◆ En las últimas décadas ha presentado retrocesos en la productividad y la equidad, entre los más graves en el contexto de la Ocede.
- ◆ Está sometido a un contexto de enorme complejidad, asociado a la transición y ajuste impuestos por el Brexit.

En estos términos, la complejidad de la situación de ambos países, sumada a la gestión en curso para integrar a Colombia a la Ocede, hacen que las propuestas concebidas para el Reino Unido complementen las alternativas de decisión y acción que el país debe abordar para superar las restricciones que condujeron a la coyuntura actual y proyectarse a un futuro sostenible, fundamentado en mejores condiciones de productividad, equidad y gobernanza.



Quince propuestas

1. La dirección del cambio tecnológico debe ser preocupación de los hacedores de política, alentando la innovación en una forma que incremente las cualidades laborales de los trabajadores y acentúe la dimensión humana de la disposición del servicio.
2. La política pública debe proponerse un equilibrio adecuado entre partes interesadas: a) introducir explícitamente una dimensión distributiva en la política de competencia; b) asegurar un marco legal que permita a los sindicatos representar a los trabajadores en términos equitativos; c) establecer, donde no exista, un consejo social y económico que involucre a los actores sociales y otros organismos no gubernamentales.
3. El gobierno debe adoptar un objetivo explícito de impedir y reducir el desempleo, ofreciendo empleo público garantizado al salario mínimo a quienes lo buscan.
4. Debe haber una política nacional de remuneraciones, consistente en dos elementos: un salario mínimo estatutario fijado al nivel de un salario digno y un código de práctica para remuneraciones por encima del mínimo, acordado como parte de un “diálogo nacional” que involucre al consejo social y económico.
5. El gobierno debe ofrecer, mediante bonos de ahorro nacional, una tasa de interés real positiva garantizada de los ahorros con una inversión máxima por persona.
6. Debe haber una dotación de capital (herencia mínima) que se pague a todos en la edad adulta.
7. Crear una autoridad de inversión pública que opere un fondo de riqueza soberana para acrecentar valor neto del estado manteniendo inversiones en compañías y propiedades.
8. Volver a una estructura más progresiva para el impuesto al ingreso personal, con tasas marginales de impuestos que aumenten en rangos de ingreso gravable hasta una tasa tope de 65%, acompañada por un ensanchamiento en la base gravable.
9. El gobierno debe incorporar al impuesto al ingreso personal un descuento del ingreso ganado, limitado a la primera banda de ingresos.
10. Los ingresos de herencias y regalos inter vivos deben gravarse bajo un impuesto de ingresos de capital vitalicio progresivo.
11. Debe haber un impuesto a la propiedad proporcional, o progresivo, basado en evaluaciones actualizadas de la propiedad.
12. El subsidio infantil debe pagarse a todos los niños a una tasa sustancial y debe gravarse como ingreso.
13. Debe introducirse un ingreso de participación a nivel nacional, complementando la protección social existente con la perspectiva de renta básica infantil de la Unión Europea.
14. Debe haber una renovación de la seguridad social que eleve el nivel de subsidios y extienda su cobertura.
15. Los países ricos deben elevar su objetivo de la asistencia del desarrollo oficial a 1% del ingreso nacional bruto.



Ideas para explorar

- ♦ Una revisión completa del acceso de los hogares al mercado de crédito de modo que la vivienda no funja como la garantía que asegure el préstamo.
- ♦ Un examen del caso para un tratamiento del “impuesto basado en el ingreso” de las aportaciones a las pensiones privadas, consistentes con los planes de ahorro “privilegiados” actuales, lo cual traería consigo el pago de impuestos.
- ♦ Un reexamen del caso de un impuesto a la riqueza anual y los prerrequisitos para su introducción exitosa.
- ♦ Un régimen de impuesto global para contribuyentes personales, basado en la riqueza total.
- ♦ Un impuesto mínimo para corporaciones.

He presentado un programa de acción... hay interdependencias. Algunas medidas serán más efectivas si se acompañan de otras partes del programa... hay una confesión de nuestra ignorancia. Mientras que tenemos una buena idea de los mecanismos que han conducido a una creciente desigualdad, estamos lejos de estar seguros acerca de sus contribuciones relativas. Si queremos progresar, no podemos depender de un solo enfoque.

Fuente: Atkinson, 2015: 326-328.

Bibliografía citada

- Atkinson, Anthony B. 2015. *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer?* Fondo de Cultura Económica. México. Primera edición en español, 2016.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2011. *Estrategia para una política social favorable a la igualdad y la productividad. Sector Social*. BID. Washington. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35825939>
- Banco Mundial (BM). 2006. *Informe de desarrollo mundial 2006: equidad y desarrollo. Panorama General*. BM. Washington. <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/477383-1127230817535/0821364146.pdf>
- Consejo Privado de Competitividad. 2016. *Informe nacional de competitividad 2016-2017. Resumen ejecutivo*. CPC. Bogotá. Octubre. https://compite.com.co/wp-content/uploads/2016/11/CPC_INC-2016-2017-ResumenEjecutivo.pdf
- Consejo Privado de Competitividad-Universidad del Rosario. 2016. *Índice departamental de competitividad 2016*. CPC. Bogotá. Octubre. https://compite.com.co/wp-content/uploads/2016/07/CPC_IDC-2016.pdf
- Deaton, Angus. 2015. *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. Fondo de Cultura Económica. México. Primera edición en español.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2014. *Plan nacional de desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país*. Tomo I. DNP. Bogotá.
- Gaviria, Alejandro. 2016. *Alguien tiene que llevar la contraria*. Ariel. Bogotá.
- Mason, Paul. 2016. *Poscapitalismo. Hacia un nuevo futuro*. Editorial Planeta. Bogotá. Primera edición, febrero 2015.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde). 2016. *Fomentando un crecimiento inclusivo de la productividad en América*



Latina. Serie Mejores Políticas. Ocd. París. <https://www.oecd.org/latin-america/fomentando-un-crecimiento-inclusivo-de-la-productividad-en-america-latina.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2015. *Proyecto de documento final de la Cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015*. Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio. Sexagésimo noveno período de sesiones. ONU. Nueva York. Agosto. http://www.aecidcf.org.co/Ponencias/2016/julio/M1040716-2/Ref.1.Agenda_2030_Desarrollo.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2016. *Colombia en el Informe de desarrollo humano "Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso"*. <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2016/07/01/colombia-en-el-informe-de-desarrollo-humano-progreso-multidimensional-bienestar-m-s-all-del-ingreso-.html>

Rifkin, Jeremy. 1994. *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo*. Paidós. Barcelona.

Sachs, Jeffrey. 2014. *La era del desarrollo sostenible*. Editorial Planeta. Bogotá. Segunda edición, septiembre 2016.

----- . 2008. *Economía para un planeta abarrotado*. Random House Mondadori. Bogotá. Primera edición, mayo 2008.

Schwab, Klaus (ed.). 2017. *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. World Economic Forum. Geneva. <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>

Sen, Amartya. 1973. *La desigualdad económica*. Fondo de Cultura Económica. México. Edición ampliada con un anexo de James E. Foster y Amartya Sen, 2001.

----- . 1999. *Sobre ética y economía*. Alianza Editorial. Madrid.

----- . 2009. *La idea de la justicia*. Alfaguara. Bogotá. Primera edición en Colombia. 2010.

Rawls, John. 2001. *La justicia como equidad. Una reformulación*. Paidós. Barcelona. Tercera impresión, enero 2015.

Wapshott, Nicholas. 2011. *Keynes vs. Hayek. El choque que definió la economía moderna*. Editorial Planeta. Bogotá. Primera edición, febrero 2013.

Bibliografía recomendada

Azua, Jon. 2008. *Clusterizar y glokalizar la economía*. Bogotá. Quintero Editores.

Bernstein, William J. 2008. *Un intercambio espléndido*. Editorial Planeta. Barcelona.

BID-Banco Mundial-Cepal. 2013. *Afrontando la inequidad, informalidad y baja productividad: opciones de políticas en tiempos de incertidumbre*. Quinta reunión de ministros de Hacienda de América y el Caribe, 3 de octubre 2013. BID. Washington. Octubre 2013. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6470/Afrontando%20la%20inequidad%2C%20informalidad%20y%20baja%20productividad.pdf?sequence=2>

Borja, Jordi. 2013. *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Alianza Editorial. Madrid.

Brenner, Robert. 2006. *La economía de la turbulencia global*. Ediciones Era. México.

Castells, M. y P. Himanen. 2016. *Reconceptualización del desarrollo en la era global de la información*. Fondo de Cultura Económica. Santiago de Chile.

Castells, Manuel et al. 2012. *Después de la crisis*. Alianza Editorial. Madrid.



- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). 2014. *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. Cepal. Santiago de Chile. Abril. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36700/1/LCG2604s_es.pdf
- , 2014a. *Pactos para la igualdad 2014: hacia un futuro sostenible*. Trigésimo quinto periodo de sesiones de la Cepal, Lima 5-9 de mayo. Naciones Unidas. Santiago de Chile. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/LCG2586SES353s_es.pdf?sequence=6
- Edwards, Sebastián. 2009. *Populismo o mercados. El dilema de América Latina*. Editorial Norma. Bogotá.
- Farinós, Joaquín y Joan Romero (coords.). 2007. *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible*. Universidad de Valencia. Valencia.
- Friedman, Thomas L. 2008-2009. *Caliente, plana y abarrotada*. Editorial Planeta. Bogotá.
- Galbraith, James K. 2016. *Desigualdad*. Planeta. Barcelona.
- Glaeser, Eduardo. 2011. *El triunfo de las ciudades*. Santillana Ediciones generales. Madrid.
- Graeber, David. 2011. *En deuda. Una historia alternativa de la economía*. Editorial Planeta. Barcelona.
- Krugman, Paul. 2008. *Después de Bush*. Editorial Crítica. Barcelona.
- Martínez Alier, Joan y Jordi Roca Jusmet. 2013. *Economía ecológica y política ambiental*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Mazzucato, Mariana. 2014. *El Estado emprendedor*. RBA Libros. Barcelona.
- Piketty, Thomas. 2015. *La economía de las desigualdades*. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires.
- , 2014. *El Capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica. Madrid.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2016a. *Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe. PNUD. Nueva York. http://www.cl.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/IDH/UNDP_RBLAC_IDH2016Final.pdf
- Saldías Barreneche, Carmenza. 2010. "Ciudad, globalización y desarrollo". *Cuadernos de Economía*. 5. Secretaría de Desarrollo Económico. Bogotá.
- Sedláek, Tomáš. 2009. *Economía del bien y del mal*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Shapiro, Robert. 2008. *2020, un nuevo paradigma*. Ediciones Urano. Barcelona.
- Stiglitz, Joseph E. 2012. *El precio de la desigualdad*. Alfaguara. Bogotá.
- Stiglitz, Joseph E. y Bruce C. Greenwald. 2014. *La creación de una sociedad del aprendizaje*. Planeta. Bogotá.
- Valle, María, J. Jasso e I. Núñez (coords.). 2016. *Ciencia, tecnología, innovación y desarrollo en Latinoamérica*. Fondo de Cultura Económica. Madrid.



Acerca de la autora

Carmenza Saldías Barreneche. Economista, Ms.
en desarrollo regional.

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia
Teléfono (57 1) 347 30 77
Fax (57 1) 217 31 15
www.fes.org

Para solicitar publicaciones:

saruy.tolosa@fescol.org.co

Bogotá, diciembre de 2017

ISSN 2422-0663

Presente en Colombia desde 1979, Fescol trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de la democracia y pluralidad política.

Asimismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas; promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales en temas como sostenibilidad y medio ambiente, desarrollo económico, fortalecimiento de los partidos y sistemas políticos, entre otros.

Los resultados de estos esfuerzos se ven materializados en la publicación de documentos de propuesta, análisis temáticos y libros, en los grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos), y en la realización de foros, seminarios y debates públicos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.