

Hacia una Nueva Macroeconomía del Desarrollo

GONZALO D. MARTNER

Universidad de Santiago de Chile.

gonzalo.martner@usach.cl

Resumen

A partir de la crisis social de octubre de 2019 en Chile, el debate sobre la política económica ha vuelto a tener mayor relevancia, cuestionando el enfoque de Estado mínimo que no reacciona a las fallas de mercados y no promueve transformaciones productivas. Una nueva macroeconomía del desarrollo debe articular un crecimiento sobre una base diversificada, una redistribución de ingresos y activos, fomentando la descentralización, la economía social, la carbono-neutralidad y el ordenamiento sostenible del territorio. Este artículo propone cuatro puntos esenciales sobre los que se articula esta nueva macroeconomía del desarrollo para el caso chileno: una nueva institucionalidad para el desarrollo y el bienestar, crecimiento y decrecimiento, redistribución y transformación estructural.

Palabras clave: Macroeconomía, Desarrollo, Estado, Crecimiento, Chile.

Abstract

Towards a new Macroeconomics of Development

Since the social crisis on October 2019 in Chile, the debate on economic policy has become more relevant, questioning the minimal State approach that do not react to market failures and does not promote productive transformations. A new macroeconomics of development must articulate a diversified growth base, redistribution of assets and incomes, decentralization, social economy, carbon-neutrality and a sustainable territorial planning. This article proposes four essential points over which the new macroeconomics of development articulates in the chilean case: a new institutionalism for development and wellbeing, growth and degrowth, redistribution and structural transformation.

Key words: Macroeconomics, Development, State, Growth, Chile.

Introducción

El debate en Chile sobre la orientación de la política económica ha vuelto a tener una mayor intensidad desde la crisis social de octubre-diciembre de 2019. Lo propio ocurre con la necesidad de nuevos enfoques de política macroeconómica para el desarrollo y el bienestar. La dinámica macroeconómica es una sucesión de estados de corto plazo del que resultan crecimientos o decrecimientos de la producción según las estructuras institucionales y el comportamiento de los cuatro agentes principales que identifica la contabilidad nacional: el consumo de las familias, la inversión de las empresas, el gasto de gobierno y las compras netas por agentes económicos externos. La política macroeconómica es el manejo de las economías mixtas en las dimensiones citadas, pero también incluye la creación de moneda y el manejo cambiario y las dimensiones de la distribución del ingreso, la competencia en los mercados, la protección del trabajo y ahora necesariamente también la protección del ambiente.

En la economía chilena se ha puesto en cuestión el enfoque del Estado débil, con impuestos inequitativos, baja eficacia y prestación privada de las políticas sociales, concentración de mercados, ausencia de política de ingresos y de negociación colectiva efectiva de las condiciones de trabajo, banca rentista, política monetaria limitadamente contracíclica, inestabilidad cambiaria, extracción privada de rentas de los recursos naturales, apertura asimétrica al exterior y ausencia de política industrial y de ordenamiento integrador del territorio. Una nueva macroeconomía del desarrollo debe articular la promoción de nuevas fuentes de crecimiento y de creación diversificada de empleo con la redistribución de ingresos y activos, la transformación de la economía con desconcentración y fomento de la empresa de menor escala y de la economía social y del cuidado y una rápida transición hacia la carbono-neutralidad y el ordenamiento sostenible del territorio.

Una Nueva Institucionalidad Para el Desarrollo y el Bienestar

Crear una nueva institucionalidad democrática con capacidades de regulación económica y social y de impulso de una transformación estructural progresiva es un requisito para transitar a un nuevo modelo de desarrollo (Chang, 2011). Esto requiere constatar las debilidades institucionales demostradas en las políticas sociales y bregar por un cambio en las formas de gobierno hacia una democracia eficaz, descentralizada, proba, basada en un Estado de derecho socialmente respetado y en capacidades de acción colectiva que combinen el rol de la ciencia y la participación social y que aseguren el cierre progresivo de las brechas sociales, productivas y ambientales.

Creer y Decrecer

Cabe asumir, además, que luego de la crisis se requerirá políticas de estímulo de la demanda interna, de empleo social subsidiado en servicios a las personas y en servicios

ambientales al margen de los mercados y de un vasto plan de inversiones públicas en infraestructura productiva, social y de recuperación de daños ambientales.

El interés general indica que es ineludible avanzar a una estrategia de reconversión productiva que fortalezca un sector de alta productividad basada en el conocimiento (Stiglitz y Greewald, 2014) articulado con las grandes cadenas globales, pero con plena captación tributaria de las rentas de los recursos naturales y con mayor valor agregado local basado en toda la tecnología verde disponible y la capacidad nacional de investigación y desarrollo. Los sectores dinámicos deben asegurar encadenamientos hacia atrás y hacia delante y constituir conglomerados productivos orientados a disminuir la heterogeneidad de productividades y de difusión del progreso técnico. Deben, asimismo, contribuir al funcionamiento integrado de las ciudades y hábitats y al control colectivo de las amenazas sanitarias y de la depredación ecológica, con políticas de innovación basadas en misiones de cambio estructural (Mazzucato y Mc Pherson, 2018).

Chile puede lograr un gran crecimiento de la producción de alimentos saludables, de las energías renovables, de la electro-movilidad, de la minería industrializante, de los servicios a las personas y de los servicios a la producción con alta productividad y recuperación y preservación de la resiliencia de los ecosistemas. Debe proponerse, en contraste, el decrecimiento de la energía proveniente de hidrocarburos, de la alimentación industrial no saludable, de la producción con obsolescencia programada, del consumo no funcional sustentado en el sobre-endeudamiento de los hogares y de los servicios financieros que penalizan a la actividad productiva. El consumo deberá privilegiar objetos reparables, de larga duración y bajo uso de energía.

La idea de que el crecimiento de la productividad está vinculada al “progreso tecnológico” - en la representación estilizada del “progreso técnico” a la Solow- que reorganiza la producción, introduce bienes de capital más eficientes y mejora su uso, no considera suficientemente que su diferenciación sectorial puede provenir de una mayor explotación del trabajo o de prácticas anticompetitivas (Taylor, 2018).

El postulado de base de una nueva macroeconomía para el desarrollo y el bienestar debe ser el del “crecimiento liderado por los salarios” (Badhuri y Marglin, 1990). El incremento de productividad crea un excedente de producción cuya contrapartida de ingresos deben distribuirse entre mayores utilidades o salarios. Cuando los salarios crecen menos rápido que la productividad, la parte de las utilidades en el ingreso nacional aumenta sin necesariamente aumentar la inversión. La idea que bajos costos salariales y altas utilidades dinamizan la inversión debe ser reemplazada por aquella según la cual la inversión depende del costo salarial y de las utilidades esperadas, pero fundamentalmente de la demanda efectiva al cabo del ciclo de la inversión. El postulado de que el crecimiento sostenido de los salarios disminuye las ganancias no tiene fundamento teórico y empírico, salvo en economías totalmente dependientes de las exportaciones o en las infrecuentes situaciones de pleno empleo.

En condiciones de falta de conexión entre la evolución de los salarios y la productividad, la única manera de mantener estable y en crecimiento la actividad económica es que el gobierno canalice recursos de ahorro para transferir ingresos a las familias -especialmente las de la parte

baja de la distribución- en una magnitud que permita sostener y ampliar su consumo. En la dinámica de mediano plazo, el crecimiento más rápido de la productividad (producción por hora trabajada) en los sectores dinámicos debe permitir a los trabajadores moverse a los sectores de menor crecimiento en el que las empresas se ajustan utilizando más trabajadores para un mismo (o no sustancialmente mayor) nivel de producción, especialmente en los servicios. Esto incluye un rol central para los programas públicos de empleo garantizado temporal para los desocupados en tareas de utilidad pública en el marco de un nuevo pacto social y ambiental (Skidelsky, 2019).

Las fluctuaciones coyunturales deberán ser reguladas con más intensidad mediante el mecanismo de los estabilizadores automáticos de los presupuestos públicos y además con políticas fiscales y monetarias contracíclicas y discrecionales, junto a un control de la cuenta de capitales en situaciones de crisis cambiaria (Guzmán y Stiglitz, 2020) y una política de atracción específica y no general hacia la inversión extranjera de acuerdo al interés nacional. Deberá respetarse la condición para la sostenibilidad de la deuda pública (Domar, 1944), es decir, una relación de largo plazo entre deuda y PIB en la que el crecimiento del PIB sea superior a la tasa de interés real.

Redistribución y Crecimiento

Una redistribución de ingresos y activos bien diseñada no daña, sino que favorece el crecimiento orientado al bienestar ya que, además de cubrir las necesidades humanas de sobrevivencia e inserción, aminora los impactos internos y externos y las fluctuaciones macroeconómicas mediante dispositivos de mantención del ingreso y el consumo de las familias, mientras aumenta la acumulación de capacidades humanas de largo plazo con una mejor educación, salud e inserción en el empleo.

La redistribución para que todos los miembros de la sociedad dispongan de ingresos básicos para un nivel de vida digno, empezando por una pensión básica y asignaciones familiares que cubran la línea de pobreza, junto a los dispositivos de cobertura de riesgos (desempleo, enfermedad, vejez sin ingresos, catástrofes) no solo se justifican en sí mismos, sino que aumentan la disposición al riesgo para la innovación.

El esfuerzo público de redistribución y de organización de la cobertura social de riesgos debe financiarse con tributos más progresivos y que incentiven la inversión en las personas y sus capacidades, incluyendo un impuesto a la renta efectivo, la diferenciación del IVA, un impuesto a las grandes fortunas, un impuesto a las herencias que contribuya a la desconcentración económica y regalías mineras y al uso de recursos naturales que impidan la captación indebida de rentas. La participación del trabajo en el ingreso primario deberá aumentar sostenidamente mediante una reversión de la asimetría de poder en las negociaciones colectivas y un aumento del salario mínimo.

La teoría neoclásica sostiene que la remuneración es expresión de la productividad marginal del trabajo, lo mismo la del capital. El problema es que el resultado de la producción son los ingresos por ventas y nadie sabe calcular, porque no se puede, las mentadas productividades

marginales, y menos las de cada trabajador individual. La distribución entre trabajo y capital del ingreso obtenido por la empresa -descontando lo necesario para reposición del capital y para su eventual expansión- es finalmente fruto de una relación de poder (para muchos trabajadores o se acepta lo que se le paga o se le muestra la puerta de salida) o de poder de mercado (cuando los trabajadores con tal o cual habilidad escasean o abundan y sube o baja el precio de su prestación). Cuando los trabajadores no tienen poder o apenas frente al empleador, como es el caso más frecuente en las economías de mercado, se establece la negociación colectiva obligatoria por la legislación y además salarios mínimos, para evitar el abuso de la asimetría de poder por el empleador. Si ese salario mínimo impide o no contratar más gente es materia de controversia, pero la evidencia indica que al menos no existe un costo elevado de la mejora de la posición relativa del trabajo en la distribución primaria del ingreso. La producción por hora trabajada es un hecho diferente a su remuneración, incluso cuando se trata de formas de salario por rendimiento que supuestamente actúa como incentivo.

Transformación Estructural

Una nueva macroeconomía deberá incluir una política de transformación del rol de los agentes de la actividad económica y de su poder respectivo, junto a hacer evolucionar los mercados desde un rol de “dominadores negativos” a “buenos servidores” de la esfera de los intercambios económicos descentralizados. Deberá controlarse el predominio de las finanzas sobre la actividad productiva y disminuirse sustancialmente la inseguridad económica de las mayorías que viven de su trabajo o forman parte de la población inactiva. Esto requiere promover formas mixtas de propiedad y mercados social y ecológicamente regulados.

Las economías locales deberán fortalecerse con el apoyo a cadenas territoriales de abastecimientos básicos con alta capacidad de integración social y de respuesta sanitaria. Los espacios urbanos necesitarán un transporte público de calidad y sanitariamente apto, así como de mayores redes de cuidado de la infancia y los adultos mayores para contribuir a sacar a las mujeres de su sobrecarga inequitativa actual.

Deberá terminarse con el esquema de servicios básicos entregados con rentabilidades privadas monopólicas, que alimentan la concentración económica.

Un nuevo sistema de banca de fomento deberá dar apoyo a la innovación en unidades productivas con fines de lucro o con fines mixtos y a formas de economía social y del cuidado distribuida en los territorios y un plan de largo plazo de inversiones públicas social y ecológicamente sustentables. Las unidades productivas deberán incluir la participación de los trabajadores en la gestión y en las utilidades de las empresas. Una red selectiva de empresas públicas deberá impulsar las prestaciones de servicios básicos, una reindustrialización sostenible y acompañar las nuevas oleadas de automatización con uso intensivo de inteligencia artificial y disminuir la presión del cambio climático.

El gasto público deberá mejorar su pertinencia, eficiencia y eficacia y cubrir primordialmente a) la provisión de bienes de uso colectivo, b) la preservación de bienes comunes,

c) la educación y formación continua, d) un ingreso básico universal, e) la cobertura de riesgos en desempleo, salud y pensiones y f) un esquema de garantía de empleo.

Para que el proceso de transformación perdure en el tiempo, deberá dejar de medirse la actividad económica solo mediante un PIB por habitante que no considera el bienestar, la distribución y la sostenibilidad social y ambiental de la producción. La magnitud de la actividad monetariamente medible y su crecimiento deberán dejar de ser lo centralmente relevante, para dar paso a un monitoreo económico centrado en el cálculo de las brechas existentes, para obtener un bienestar equitativo y sostenible de todos los miembros de la sociedad.

Referencias

Bhaduri, A. y S. Marglin. (1990). Unemployment and the real wage: the economic basis for contesting political ideologies. *Cambridge Journal of Economics* 14 (4), 375-393. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.cje.a035141>

Chang, H. J. (2011). Institutions and economic development: theory, policy and history. *Journal of Institutional Economics* 7(4), 473-498. <https://doi.org/10.1017/S1744137410000378>

Domar, E. D. (1944). The Burden of the Debt and the National Income. *American Economic Review* 34(4), 798-827.

Mazzucato, M. & McPherson, M. (21 de diciembre de 2018). *The Green New Deal: A bold mission-oriented approach* (Policy Brief series 04). UCL Institute for Innovation and Public Purpose. <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2018/dec/green-new-deal-bold-mission-oriented-approach>

Skidelsky, R. (16 de agosto de 2019). *The Case for a Guaranteed Job*. Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/onpoint/the-case-for-a-guaranteed-job-by-robert-skidelsky-2019-08>

Stiglitz, J. E. y Greenwald, B. C. (2014). *La creación de una sociedad del aprendizaje*. Paidós

Taylor, L. (23 de Agosto de 2018). *Market Power, Low Productivity, and Lagging Wages: The Real Drivers*. Institute for New Economic Thinking. <https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/market-power-low-productivity-and-lagging-wages-the-real-drivers#:~:text=Market%20Power%2C%20Low%20Pro>

ductivity%2C%20and%20Lagging%20Wages%3A%20The%20Real%20Drivers&text=Output%2C%20employment%2C%20and%20income%20flows,fell%20apart%20over%20recent%20decades.&text=These%20imbalances%20affected%20the%20middle,the%20size%20distribution%20of%20income.