



***Economía como
ideología disfrazada
de ciencia***

Módulo 3: En búsqueda de la equidad

Elvira Concheiro, México

Septiembre - noviembre 2021

Elvira Concheiro, México



Tesorera de la Federación del Gobierno de México. Es doctora en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha sido profesora en el Programa de Doctorado en la Facultad de Economía y en el Posgrado de Estudios Latinoamericanos de dicha universidad, así como investigadora en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) y en el Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC). En 1996 y 2003 fue Chercheur Associé en el Centro de Historia Social del Siglo XX de la Universidad de París. Fue directora de la revista Memoria y del Centro de Estudios sobre el Movimiento Obrero y Socialista.

Objetivo del módulo

- ▶ Explorar algunos elementos de economía política y examinar alternativas de política pública orientadas a construir sociedades más justas.

Contenido

III.I. El problema de la distribución desde lo normativo.

III.II. Origen y destino de los recursos públicos como herramientas para lograr equidad.

III.II.I Origen de los recursos públicos: un sistema tributario adecuadamente progresivo.

III.II.II Destino de los recursos del Estado: un adecuado gasto público.

III.III El rol del control del Estado y la regulación en la búsqueda de equidad.

III.III.I Gobernar los mercados.

III.III.II Regulación del sistema laboral.

III.III.III Distribución del acervo social.

Resultados de aprendizaje

- ▶ Saber distinguir entre los distintos criterios normativos de justicia distributiva y relacionarlos con las distintas posturas ideológicas que los fundamentan.
- ▶ Comprender las herramientas de política y regulación que tiene el Estado para influir en la búsqueda de mayor equidad.



Para Nozick, la creación de un Estado mínimo (minimal state) que garantice seguridad, pero que no imponga transferencias de modo coercitivo, coloca a ambos individuos en un nivel de utilidad estrictamente superior (punto N). A partir de allí, Nozick considera que toda modificación en la distribución de recursos deberá provenir de decisiones no coercitivas. Por ejemplo, 2 cede voluntariamente parte de su riqueza a 1, a cambio de su fuerza de trabajo. Esto generará una mejora para ambos, pues lo que produzca la fuerza de trabajo de 1 se traducirá en más riqueza para los dos: para 1, bajo la forma de salario y para 2, bajo la forma de ganancia. Gráficamente, esto se representa con una curva de pendiente positiva a la derecha del punto de Estado Mínimo (N).

De acuerdo con Nozick, la distribución resultante se considerará “justa” siempre y cuando dichos intercambios se lleven a cabo de modo libre y voluntario entre 2 individuos informados. Al ser libres y voluntarios, estos intercambios cesarán cuando dejen de ser mutuamente beneficiosos; es decir, cuando al menos una de las partes considere que un intercambio adicional iría en contra de su interés individual. Esta situación de saturación de los intercambios mutuamente beneficiosos, corresponde a un Óptimo de Pareto (punto OP).

Más allá de ese punto, todo cambio en la distribución de los recursos disponibles resultará de un proceso coercitivo en el que la situación de una de las partes mejorará a costa del empeoramiento de la otra. Para Nozick, por su carácter coercitivo, estas distribuciones dejan de tener el carácter de justas. Un punto que vale la pena resaltar es el punto (N'), en el cual 2 se encuentra en el mismo nivel de utilidad que en el Estado mínimo, pero 1 se encuentra en un nivel superior, gracias a los procesos de transferencia impuestos.

Por otro lado, si se considera la lógica utilitarista de Bentham, el objetivo socialmente "justo" es escoger aquella distribución factible de recursos, que maximice una Función de Bienestar Social (Social Welfare Function) definida como la suma de las utilidades individuales. Matemáticamente, eso implica llegar al punto (B), que corresponde al punto de tangencia entre la curva de frontera de posibilidades de utilidad y una recta (de pendiente -1) que represente las diferentes combinaciones de utilidad de ambos individuos que resulten en una suma de utilidad constante. Una modificación de la Función de Utilidad Social Benthamiana, que otorgue, por ejemplo, una ponderación mayor a la utilidad del individuo con menores recursos (en este caso, el individuo 1), permitiría pasar a un punto como (B'). Es decir se justifica una mayor redistribución hacia el individuo que menos recursos tiene.

Ahora bien, si se considera el criterio de justicia de Rawls, según el cual debe escogerse la distribución que maximice la utilidad de la persona menos favorecida, se llegará al punto (R), que puede encontrarse alternativamente de dos maneras: ya sea buscando el punto de tangencia entre la Frontera de Posibilidades de Utilidad y las curvas de indiferencia en forma de L de la Función de Bienestar Rawlsiana; o bien haciendo tender al infinito el "peso" que se le da a la persona menos favorecida en la función de Utilidad Social Benthamiana modificada.

Por último, el gráfico describe también lo que sería la "Solución Igualitaria" (Egalitarian Solution), correspondiente al punto (E), en el que se intersectan la frontera de Posibilidades de Utilidad con la recta de 45° . Nótese que este punto es inferior (en el sentido de Pareto) a la gran mayoría de alternativas examinadas, puesto que la imposición del igualitarismo elimina los incentivos económicos para una mayor generación de recursos.

III.II Origen y destino de los recursos públicos como herramientas para lograr equidad.

III.II.I Origen de los recursos públicos: un sistema tributario adecuadamente progresivo.

Como pudo verse, existen distintos criterios normativos de justicia distributiva, cada uno con sus pros y contras en aspectos de eficiencia, libertad individual, equidad, etc. Cuál de ellos deberá aplicarse es algo que, entre otras cosas, depende de los objetivos de política pública definidos democráticamente. Para moverse entre distintos puntos de la frontera de posibilidades de utilidad en busca de mayor justicia distributiva, existen distintos instrumentos de política pública (ver cuadro III.I), como por ejemplo: el sistema tributario, el gasto público, el sistema de regulación laboral, entre otros.

Cuadro III.I Cómo lograr mayor equidad en la práctica.

Técnicamente sencillo, políticamente muy complicado, porque es un problema de relaciones de poder. Básicamente 5 cosas:

Primero: sistema tributario adecuadamente progresivo.

Segundo: que ese ingreso sirva para financiar, a través de un adecuado gasto público, igualdad de oportunidades.

Tercero: gobernar mercados.

Cuarto: regular sistema laboral.

Quinto: adecuada distribución de recursos sociales, tanto público como privado.

El primer punto para lograr mayor equidad es un sistema tributario adecuadamente progresivo, es decir, sencillamente, que los más ricos paguen más impuestos. No obstante, cabe destacar que el objetivo de un impuesto no solamente (ni principalmente) es de carácter recaudatorio (ver cuadro V.II). Puede tener además objetivos redistributivos, o incluso buscar cambios de comportamiento. Un ejemplo destacado de esto último se dio en Ecuador con la creación en 2008 de un impuesto del 100% a los focos incandescentes, con el fin de desincentivar el consumo de los mismos y reorientar la demanda hacia focos ahorradores, que consumen considerablemente menos energía que los incandescentes.

Cuadro V.II Clases y objetivos de los impuestos

Clases de impuestos:

- ▶ Directos e indirectos.
- ▶ Porcentuales y absolutos.
- ▶ Progresivos y regresivos.

Objetivo de los impuestos:

- ▶ Ingreso fiscal.
- ▶ Redistribución.
- ▶ Cambio de conductas.

El resultado fue la virtual desaparición de los focos incandescentes del mercado, lo que generó importantes ahorros de energía para el sistema nacional interconectado.

En Ecuador, el sistema tributario durante décadas fue ineficiente y regresivo. Los impuestos indirectos eran la base de la recaudación y los más ricos eludían y evadían impunemente. Luego de varias reformas tributarias entre 2007 y 2017, el sistema pasó a ser de carácter progresivo,³ los impuestos directos fueron ganando mayor participación, logrando que los que más tienen, más paguen, lo que se logró gracias a una administración mucho más eficiente que tuvo como objetivo luchar firmemente contra la evasión.

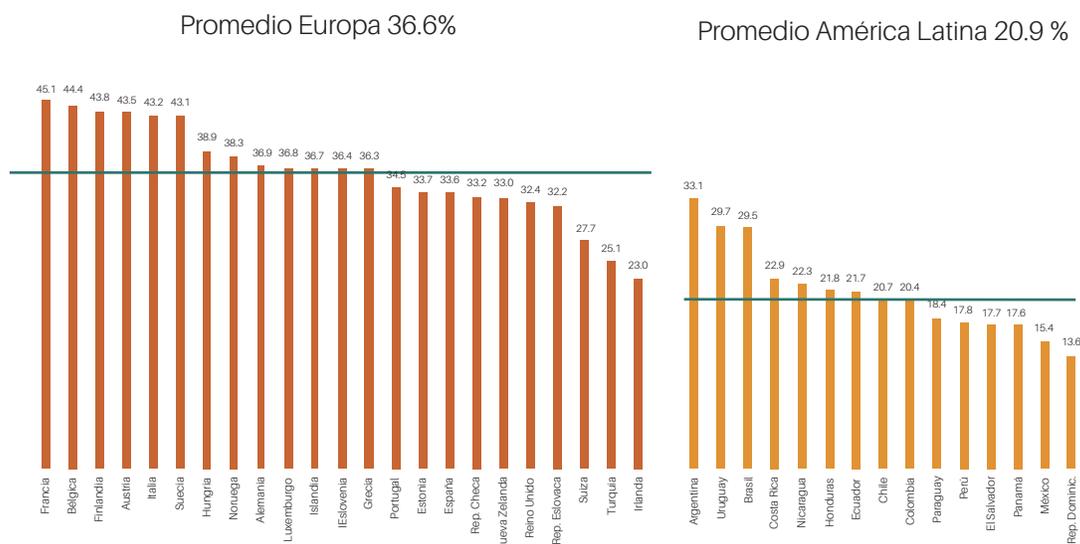
Así por ejemplo, en 10 años casi se triplicó la recaudación tributaria, que pasó de 4.672 millones de dólares en 2006 a 12.662 millones en 2016. El 86,1% de este aumento en la recaudación se dio por mayor eficiencia y transparencia, y tan solo un 13,9% se dio por nuevos impuestos (esto sin incluir la Ley de Solidaridad que se aprobó en respuesta al terremoto que sufrió el país el 16 de abril de 2016). A manera de ejemplo, dos elementos clave en la lucha contra la evasión y el aumento de la transparencia y progresividad fueron:

- ▶ Por un lado, la implementación de las deducciones del impuesto a la renta, que generaron el incentivo individual para pedir, guardar y presentar facturas al Servicio de Rentas Internas, lo cual permitió realizar un seguimiento cruzado a la real actividad empresarial y reducir las posibilidades de evasión y elusión tributaria.
- ▶ Por otro lado, la creación del impuesto a la Salida de divisas ISD, que grava esencialmente a quienes más tienen y sacan sus recursos fuera del país.

Las mejoras mencionadas se lograron sin sobrecargar de impuestos a la población. En efecto, la presión fiscal (incluye seguridad social) en Ecuador alcanzó el 21,7% del PIB en 2015, porcentaje muy cercano al promedio de América Latina (20,9%), apenas superior al de países como Chile y Colombia (en torno al 20,5%) y muy inferior al de países europeos, que en promedio alcanzaban una presión fiscal de 37%. Un dato relevante es que el IVA promedio en América Latina es de 15,1%, mientras en Europa se ubica en 21,5%.

Gráfico 3.2 Presión fiscal al 2015

% del PIB, incluye Seguridad Social, 2015



El aumento de la progresividad en el sistema tributario ecuatoriano se puede ver por ejemplo en la relación de impuestos directos e indirectos. Los impuestos indirectos (que son los más fáciles de recaudar, como el IVA) en el 2004 constituían casi el 70 por ciento del ingreso tributario frente al 30% que representaban los impuestos directos (como el impuesto a la renta). Mientras que en el 2017 los indirectos correspondían al 53% de los ingresos tributarios, frente a 47% de los directos. Una drástica caída, pero aún insuficiente para lograr mayor progresividad tributaria.

III.II.II Destino de los recursos del Estado: un adecuado gasto público.

El siguiente paso para lograr una mayor equidad es que ese ingreso financie un adecuado gasto público, que básicamente ofrezca igualdad de oportunidades, como por ejemplo educación, universidad y salud públicas, gratuitas y de calidad. El pensamiento económico ortodoxo ha buscado transmitir la idea de que el gasto público es un indicador de la calidad de las políticas económicas: menor gasto público, mejor política económica. Eso es pura ideología. Dinamarca, uno de los países más desarrollados del mundo, tiene 55% de gasto público con relación al PIB; Sudán, uno de los países con menor desarrollo humano, tiene 12% de gasto público. No hay teoría ni evidencia que nos indique el tamaño óptimo del Estado, medido sobre todo por el gasto público. Depende de la situación, cultura y valores de cada país.

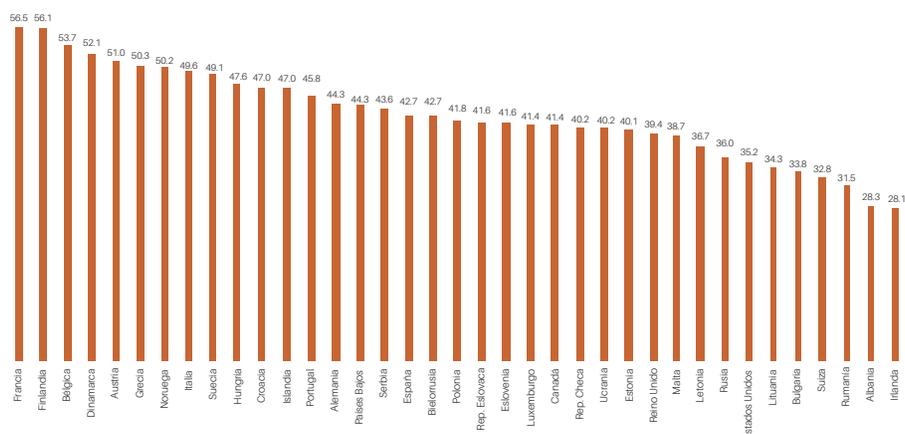
Se puede argumentar que el problema son los déficits fiscales y la consecuente deuda pública y su servicio. Gracias al drástico incremento de ingresos, por ejemplo, Ecuador, a marzo de 2017 había alcanzado un coeficiente de deuda pública externa total de 26,3% respecto al PIB. Uno de los coeficientes deuda externa/PIB más bajos de la historia reciente.

Por otro lado, el mejor reflejo de las relaciones de poder dentro de una sociedad es la asignación de los recursos públicos, representada básicamente en el Presupuesto del Estado. Así, para el sector social en el 2004 se destinaba apenas 4,3% del PIB, mientras que en el 2016 fue casi 10% del PIB. En valores absolutos, en el 2004, se destinaba para educación 858 millones de dólares, mientras que en el año 2016 se destinaron 3.187 millones, 3.7 veces más. Para salud se destinaban en el 2004 solo 371 millones de dólares, mientras que en el año 2016 se destinaron 2.364 millones, es decir 6.4 veces más.

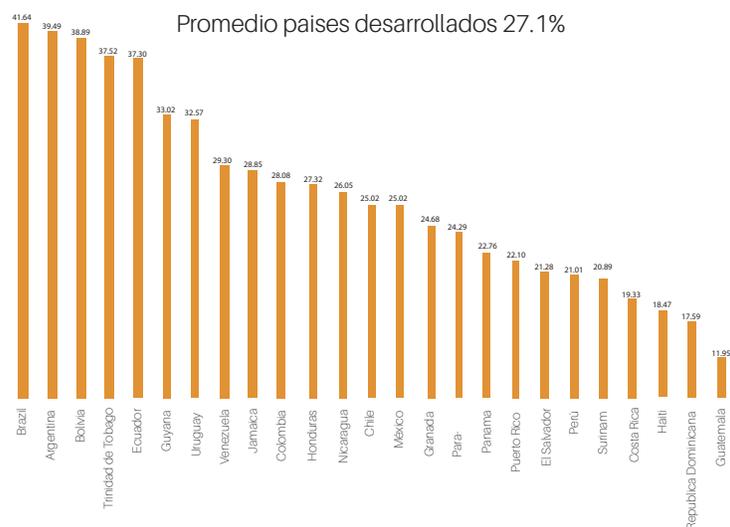
III.III El rol del control del Estado y la regulación en la búsqueda de equidad

III.III.I Gobernar los mercados.

Promedio Europa 42.6%



Promedio países desarrollados 27.1%



El tercer punto para una mayor equidad es gobernar los mercados en función de los objetivos sociales.

El Estado es la representación institucionalizada de la sociedad, por medio de la cual realiza la acción colectiva, y la política, la forma racional de tomar las decisiones para esta acción.

¿Cuál es el reto fundamental de esa acción colectiva?: La supremacía del ser humano sobre el capital y de la sociedad sobre los mercados. Uno de los grandes errores de la izquierda tradicional fue negar los mercados. Los mercados son una realidad económica. Pero una cosa es tener sociedades con mercado, y otra es tener sociedades de mercado, donde vidas, personas y la propia sociedad son una mercancía más. El mercado es un gran siervo, pero un pésimo amo.

En el año 2011 por fin se logró aprobar la Ley Orgánica de Regulación y Control para el Poder de Mercado, así como la correspondiente superintendencia, para controlar poder de mercado y abusos a los consumidores o, incluso, a los pequeños productores y proveedores. Esto tuvo al menos, dos consecuencias importantes: por un lado, dotar al Estado de las herramientas legales para enfrentar la concentración en los mercados. Y por otro, lograr un reconocimiento social explícito de que los monopolios son algo que se debe combatir legalmente y rechazar socialmente, aspecto fundamental en el proceso de cambio cultural necesario para alcanzar el desarrollo.

III.III.II Regulación del sistema laboral.

A lo largo de la etapa neoliberal, con el argumento de ganar competitividad, la gran sacrificada fue la clase trabajadora, por la reducción de los salarios reales, y la profundización de diversos mecanismos de explotación laboral eufemísticamente llamados “flexibilización laboral”, en países que mantenían altas tasas de desempleo y que ni siquiera contaban con un seguro de desempleo.

Esto profundizó la terrible distribución primaria del ingreso entre trabajo y capital, una de las principales fuentes de desigualdad en América Latina. Así por ejemplo, mientras en Suiza o Francia, del ingreso total generado, casi 65% va al trabajo, en Ecuador ese porcentaje es todavía del 37%.

Esta situación siempre ha sido difícil de cambiar por el dilema de “mal con ellos (por la explotación laboral), pero peor sin ellos (por el desempleo)”.

En Ecuador se resolvió parcialmente este dilema con medidas creativas e inéditas. En nuestra legislación siempre ha existido el salario mínimo, pero nosotros introdujimos otra categoría: el salario digno, definido como aquel que permite a una familia salir de la pobreza con su ingreso familiar. Se puede pagar el salario mínimo para evitar un mal mayor, el desempleo, pero con la legislación que se creó en la Revolución Ciudadana, ninguna empresa podía declarar utilidades si no pagaba el salario digno hasta al último de sus trabajadores.

Pese a que algunos pronosticaron una catástrofe para el sector productivo, los efectos de esta medida han sido asombrosos, y han superado expectativas. Desde su implementación, en el año 2011, empezaron a subir los salarios promedios, y en el año 2014, sin trauma alguno, el salario mínimo igualó al salario digno. Un progreso moderno debe siempre entender que el trabajo humano tiene supremacía sobre el capital, pero a diferencia del socialismo tradicional que proponía abolir la propiedad privada, hoy utilizamos instrumentos creativos y, algunos inéditos, para manejar las tensiones entre capital y trabajo.

La forma más digna y sostenible de enfrentar el problema de la pobreza es la generación de trabajo de calidad, con buenos salarios y seguridad social. Así por ejemplo, en Ecuador, la población con cobertura de seguridad social se duplicó en una década, pasando del 26% al 42,5% de la población económicamente entre 2007 y 2017, lo que constituyó un incremento extraordinario, aunque aún insuficiente.

En repetidas ocasiones hemos hablado de la necesidad de tener sociedades con mercado y no de mercado. Es decir, el mercado sometido a las exigencias sociales, y no la sociedad sometida a las exigencias mercantiles.

La expresión extrema del dogma del mercado, el neoliberalismo, no es solo una ideología, es toda una cultura que exagera el individualismo, privilegia al capital, y reduce todo a mercancía, en particular, el trabajo humano.

Pero el trabajo humano jamás puede ser tratado como mercancía, porque no es sólo el esfuerzo para la generación de riqueza, sino además una forma vital de llenar nuestra existencia. Y el salario tampoco puede considerarse un simple precio, porque es pan, sustento, dignidad, y uno de los fundamentales instrumentos de distribución, justicia y equidad.

El trabajo humano no es una herramienta más de acumulación del capital. Tiene un valor ético, porque no es objeto, es sujeto, no es un medio de producción, es el fin mismo de la producción.

No es posible, con estas consideraciones, hablar de “mercado de trabajo”, sino más bien de sistema laboral. Y cosas tan importantes como el salario mínimo y los derechos laborales en general, o la seguridad social, se los podemos dejar a la entelequia del mercado.

La supremacía del trabajo humano sobre el capital es el signo fundamental del socialismo del siglo XXI. Es lo que lo define, más aún cuando enfrentamos un mundo completamente dominado por el capital. No puede existir verdadera justicia social sin esta supremacía del trabajo humano sobre el capital, expresada en salarios dignos, estabilidad laboral, adecuado ambiente de trabajo, seguridad social, y justa repartición del producto y la riqueza sociales.

III.III.III Distribución del acervo social.

El acervo social es la acumulación pública o privada, creada por el hombre o natural, destinada a la producción o al disfrute, con que cuenta una sociedad. Una mejor distribución de ese acervo, especialmente aquel destinado a la producción -los llamados medios de producción-, es fundamental para una mayor equidad. En este proceso, el Estado tiene un rol determinante. Cada estudiante podrá identificar ejemplos específicos de distribución del acervo social en su país y entorno respectivo. Revisemos algunos ejemplos.

En Ecuador, cuando el Estado se manejaba en función de los grupos de poder, el acervo social se concentraba en los más ricos. Un ejemplo decidor fueron las concesiones camaroneras. Las playas y bahías, donde se realiza esta actividad, son propiedad del Estado. Pese a ello, nunca hubo concesiones a comunidades que incluso habitaban esas mismas playas y bahías, sino tan solo a empresas privadas. Un caso dramático eran las concesiones en la isla Puná, donde había multiplicidad de camaroneras, pero no pertenecían a los puneños. Hacia 2005, estas camaroneras exportaban cerca de 60 millones de dólares anuales, generando un ingreso per cápita promedio de unos 12 mil dólares por persona por año, es decir tres veces el promedio nacional de la época. Sin embargo, la gran mayoría de pobladores de la isla vivían en pobreza, pues nada quedaba para ellos. Hoy, esas camaroneras pertenecen a los puneños.

Otro ejemplo de mejora en la distribución del acervo social público, fue la eliminación de la pesca de arrastre (de gran escala) en las ocho millas de franja costera. Un cambio, que por su alcance, es equivalente a la reforma agraria, para los pescadores artesanales, pues les garantiza el acceso a una pesca más abundante sin tener que navegar mar adentro.

Así también, la recuperación de los recursos naturales, puede considerarse como una mejora en la distribución del acervo social. Por ejemplo, al modificarse los contratos petroleros en 2008, se consiguió que el 80% de la renta petrolera vaya para el Estado y 20% para las petroleras (antes, la relación era inversa), la quinta renta más alta del mundo, sólo superada por países donde el costo de extracción es extremadamente bajo y donde la inversión obtiene fáciles retornos. Además, 12 por ciento de las utilidades petroleras privadas quedan para desarrollo local, lo cual ha generado un cambio histórico en la Amazonía, donde existe una contradicción intolerable: es la región de donde cuarenta años se ha sacado gran parte de la riqueza nacional (el petróleo), pero todavía es la región que tiene mayor incidencia de pobreza.

Por supuesto, además del acervo público, también debe distribuirse de mejor manera el acervo privado, especialmente la tierra y los medios de producción en general, por ejemplo, democratizando la propiedad. Por ejemplo, en Ecuador menos del 2% de las familias poseen más del 90% de las empresas.

¿Hasta dónde ir en la distribución del acervo social entre el sector público y el privado, y en este último, hasta dónde avanzar en su democratización? Este es la cuestión que ha definido las ideologías de base en los últimos doscientos años: el problema de la propiedad, así como decidir hasta dónde llevar la acción colectiva, y hasta dónde llevar el individualismo. Cada país deberá encontrar sus propias respuestas.

Lo que es claro es que no existe “fin de la historia” ni solución única. El estatismo a ultranza fracasó, pero también el Estado mínimo neoliberal. Si demasiado estatismo mata al individuo, de igual manera, demasiado individualismo destruye el tejido social, y ambos son necesarios para el Buen Vivir.

Lecturas recomendadas

-  López Obrador, Andrés Manuel (2019), Hacia una economía moral. Apartado 6 del Capítulo 3 "El Estado como promotor del desarrollo". **pp. 102-133** <https://archive.org/details/andresmanuellopezobradorhaciaunaeconomiamoralplaneta2019/page/n49/mode/2up>
-  Filmus, Daniel. "¿Es posible crecer y distribuir al mismo tiempo? La experiencia de los gobiernos latinoamericanos en la primera década del nuevo siglo" **pp. 23-50**. En: Filmus Daniel y Daniela Roso. Comp. (2019), *Las sendas abiertas en América Latina, aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformación*, Buenos Aires, CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20191129045348/Las-sendas-abiertas-de-AL.pdf>
-  Grynspan, Rebeca. "América Latina, 1990-2018. Avances económicos, retos sociales" **pp 51-66**. En: Filmus Daniel y Daniela Roso. Comp. (2019), *Las sendas abiertas en América Latina, aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformación*, Buenos Aires, CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20191129045348/Las-sendas-abiertas-de-AL.pdf>



Instituto IDEAL Instituto IDEAL @institutoideal_ @institutoIDEAL_

institutoideal.la



Septiembre - Noviembre 2021