

UNA MIRADA A LA TEORÍA,  
A LOS MODELOS ECONÓMICOS  
Y A LA  
ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

*Reflexiones Teóricas para Bolivia*



Konrad  
Adenauer  
Stiftung





***UNA MIRADA A LA  
TEORÍA, A LOS MODELOS  
ECONÓMICOS, A LAS BASES  
CONCEPTUALES Y AL  
MODELO DE LA “ECONOMÍA  
SOCIAL DE MERCADO”***

***Reflexiones Teóricas para Bolivia***



© 2011 Konrad Adenauer Stiftung e.V.

### **Prefacio**

Susanne Käss

**Representante en Bolivia de la Fundación Konrad Adenauer**

### **Autores**

Alfred Müller-Armack

Ludwig Erhard

Bodo Herzog

Dominik H. Ernste

Walter Eucken

Marcus Marktanner

Jörg M. Winterberg

Germán Molina Díaz

Juan Antonio Morales Anaya

Sergio Daga

José Luis Evia

Iván Velásquez Castellanos

Norbert Klotten

### **Editores responsables**

Susanne Käss

Iván Velásquez Castellanos

### **Revisión y corrección**

Germán Molina Díaz

### **Fundación Konrad Adenauer (KAS), Oficina Bolivia**

Av. Walter Guevara N° 8037, Calacoto

(Ex Av. Arequipa casi esquina Plaza Humboldt)

Teléfonos: (+591 2) 2787910 - 2784085 - 2125577

Fax: (+591 2) 2786831

Casilla N° 9284

La Paz – Bolivia

E-mail: [info.bolivia@kas.de](mailto:info.bolivia@kas.de)

Sitio Web: [www.kas.de/bolivien](http://www.kas.de/bolivien)

### **Depósito Legal**

4-1-2656-11

### **Impresión**

GrafPress S.R.L.

Servicios Gráficos

[www.grafpress.com.bo](http://www.grafpress.com.bo)

### **Impreso en Bolivia – Printed in Bolivia**

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Konrad Adenauer.

Los textos que se publican a continuación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores o de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de la fuente.



## ***Prefacio***

El fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho son los campos tradicionales de la actividad que desarrolla y seguirá desarrollando la Fundación Konrad Adenauer en Bolivia y en América Latina. Gran parte de los ciudadanos bolivianos opinan que la democracia es un sistema político superior a todos los demás, aún cuando lamentablemente se observa un retroceso en el ámbito democrático en algunos países de la región. Aún así, considerando el trasfondo de la actual crisis financiera y económica internacional, existe el peligro real de que importante porciones de la población, sobre todo los sectores más afectados por la pobreza y la desigualdad de oportunidades, ya no relacionen la democracia con una mejora de su situación individual y aumente la preferencia por otros modelos económicos y políticos.

En este sentido, es de interés de la Oficina Bolivia de la Fundación Konrad Adenauer analizar y reflexionar sobre la problemática económica, social y política nacional desde los postulados de la Economía Social de Mercado (ESM) y de esa manera plantear soluciones fundamentadas y alternativas que permitan resolver los problemas económicos y políticos que Bolivia ha venido arrastrando en éstos casi 30 años de políticas públicas en democracia.

Sin duda, es importante resaltar que la democracia liberal está en mejores condiciones que cualquier otra forma de Estado (incluidos el populismo y el autoritarismo) para enfrentar problemas estructurales como son la lucha contra la pobreza, desigualdad e inclusión social.

La Fundación Konrad Adenauer no puede ofrecer una solución única e ideal a estos problemas, ni tampoco puede ofrecer recetas económicas, pero sí puede difundir un modelo ético-económico que implementó Alemania y le condujo al mayor nivel de bienestar, justicia social y libertad, en toda su historia. Este modelo, es el de la Economía Social de Mercado, el cual creó las condiciones para la pacificación interior de una sociedad que apenas veinte años antes, en tiempos de la República de Weimar, se encontraba profundamente dividida y no encontró otra forma para superar las tensiones que existían en su seno que una ciega huida hacia la dictadura nacionalsocialista.

Sin lugar a dudas, lo verdaderamente revolucionario en el campo económico surgió luego de la Segunda Guerra Mundial y el éxito fue haber superado la elección entre un liberalismo de mercado radical y el socialismo, a partir de una tercera opción, la de la Economía Social de Mercado, la cual luego de los excesos cometidos por algunas administraciones gubernamentales a nombre de una economía de mercado a ultranza, queremos poner a consideración en Bolivia.

Muchos investigadores coinciden en afirmar que la Economía Social de Mercado no constituye un pasaje gratis y directo para salir de la crisis, pero ofrece experiencias concretas que pueden resultar de utilidad a los tomadores de decisión de políticas públicas.

El modelo alemán es un modelo capaz de ayudar a identificar soluciones creativas a la crisis actual porque se originó como respuesta a un escenario de crisis a finales de los años 40.

Al momento de diseñar este concepto, los economistas Walter Eucken, Friedrich von Hayek y Wilhelm Röpke, cofundadores de la Economía Social de Mercado, aún tenían muy presentes los flagelos de la hiperinflación de 1922/23, el colapso bursátil de 1929 y los exorbitantes niveles de desempleo de la década de 1930.

El economista alemán y Ministro de Economía Ludwig Erhard, quien junto al Canciller Konrad Adenauer fueron las personas clave para la implementación de esta concepción económica y social. Erhard, resumió la idea central de la Economía Social de Mercado en pocas palabras:

“Quiero probar mis propias fuerzas, quiero hacerme cargo yo mismo de los riesgos que enfrente en mi vida, quiero ser responsable de mi destino. Te encargo a tí, Estado, crear las condiciones para que pueda hacerlo”.

A más de 60 años de políticas públicas bajo el modelo de la Economía Social de Mercado, la gran mayoría de la población alemana acepta este sistema como el orden económico de Alemania. Los factores que contribuyen particularmente a esta aceptación fueron la aplicación consecuente de este concepto de ordenamiento, y los buenos resultados económicos y sociales logrados rápidamente en la fase inicial de su aplicación en la República Federal de Alemania y aún hoy se siguen cosechando los resultados positivos de ese interesante modelo económico. El respeto por la dignidad del ser humano, su derecho a diseñar su vida con responsabilidad y en función de parámetros personales, se convirtió en el fundamento del nuevo modelo de una economía liberal con equilibrio social, más allá de toda teoría económica.

El concepto de Economía Social de Mercado presenta un modelo para un orden económico pero además social, basándose fundamentalmente en la organización democrática de la libertad política, respetando el componente social y la coordinación de amplios sectores del sistema económico a través del mercado. La Economía Social de Mercado le confía al mercado, debido a sus decisiones descentralizadas, la solución del problema de la alocaación de recursos.

En esta publicación hemos querido recoger las concepciones y trabajos iniciales teóricos de los ideólogos del modelo Ludwig Erhard, Walter Eucken y Alfred Müller-Armack, como también estudios actuales realizados por Bodo Herzog sobre los 60 años de Economía Social de Mercado, Dominik H. Ernste sobre la perspectiva ordoliberal de la Economía Social de Mercado, el análisis comparativo sobre el Consenso de Washington y la Economía Social de Mercado realizada por Marcus Maktanner y Jörg Winterberg. Los “Principios rectores para el bienestar, la justicia social y una economía sostenible” son un aporte de importantes políticos y científicos, publicado por la Fundación Konrad Adenauer, para enfrentar la crisis económica mundial con una estrategia basada en los principios de la Economía Social de Mercado.

Además, este libro presenta aportes de reconocidos economistas bolivianos sobre la temática como la del Ex Presidente del Banco Central de Bolivia (BCB) Dr. Juan Antonio Morales, o la del Ex Director del Banco Central (BCB) Lic. Jose Luis Evia, como también trabajos sobre los modelos aplicados en Bolivia del Lic. Germán Molina, Dr. Iván Velásquez Castellanos y otros modelos exitosos en el mundo elaborado por el Lic. Sergio Daga.



Quisiera expresar a todos los autores alemanes un agradecimiento especial por permitirnos la inclusión de sus artículos en este libro y a los investigadores bolivianos nuestra gratitud por su aporte a tan importante discusión.

Finalmente, esta publicación desea ser un aporte positivo al debate y a la formulación de políticas públicas que permitan avizorar un futuro prometedor para todas las y todos los bolivianos.

Susanne Käss

**Representante en Bolivia de la Fundación Konrad Adenauer**



# ÍNDICE

1.	Economía Social de Mercado	
	<i>Alfred Müller-Armack</i> .....	11
2.	Forma y contenido (de la economía social de mercado)	
	<i>Ludwig Erhard - Alfred Müller-Armack</i> .....	19
3.	60 años de economía social de mercado: pasado y futuro	
	<i>Bodo Herzog</i> .....	35
4.	Economía Social de Mercado desde una perspectiva histórica	
	<i>Dominik H. Ernste</i> .....	51
5.	Principios rectores para el bienestar, la justicia social y una economía sostenible	
	<i>Leitlinien</i> .....	69
6.	Las fuerzas influyentes: el estado	
	<i>Walter Eucken</i> .....	75
7.	La economía social de mercado como modelo internacional	
	<i>Ludwig Erhard - Alfred Müller-Armack</i> .....	89
8.	Consenso de Washington vs. Economía Social de Mercado	
	<i>Marcus Marktanner - Jörg M. Winterberg</i> .....	99
9.	El modelo boliviano de economía plural	
	<i>Germán Molina Díaz</i> .....	127
10.	Teorías del desarrollo - Lecciones para Bolivia	
	<i>Juan Antonio Morales Anaya</i> .....	165
11.	Modelos económicos exitosos: Un repaso a los países que sobresalieron a nivel mundial	
	<i>Sergio Daga</i> .....	205
12.	The social market economy - Conception and mission	
	<i>Markus Marktanner</i> .....	233

13.	de políticas para la economía boliviana	La política económica y la economía
	<i>José Luis Evia</i> .....	<b>257</b>
14.		Economía Social de Mercado (ESM)
	<i>Iván Velásquez Castellanos</i> .....	<b>281</b>
15.		El rol de la política fiscal y monetaria: el ejemplo
	<i>Norbert Kloten</i> .....	<b>297</b>
16.	Las consecuencias de la inflación	
	<i>Ludwig Erhard - Alfred Müller-Armack</i> .....	<b>313</b>

# ***CAPÍTULO I***

## ***ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO***



***Alfred Müller-Armack***



## **ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO\***

**Alfred Müller-Armack<sup>1 2</sup>**

La política económica de la República Federal de Alemania fue conducida desde la reforma monetaria de 1948 bajo el signo de la “economía social de mercado”. Desde entonces este concepto se utiliza para caracterizar una concepción global de política económica, desarrollada principalmente por el ministro federal de Economía, Ludwig Erhard. Fue proclamado públicamente en las Directivas de Düsseldorf de la Unión Demócrata Cristiana en 1949, llegando a convertirse en la base del programa de política económica de la coalición de partidos en el primer y segundo Bundestag<sup>3</sup>. *La esencia* de la economía social de mercado consiste en combinar el principio de libertad en el mercado con el de compensación social. El hecho de que se haya podido imponer el concepto de economía social de mercado en Alemania después de tantos años de severo dirigismo económico, se debe a las experiencias negativas sufridas en una época de crecientes fracasos del dirigismo económico y de desorden monetario. Recién entonces la confrontación crítica con las fallas en el funcionamiento del dirigismo económico allanó el camino para que, por primera vez en las últimas décadas, un sistema liberal no sólo demandase exitosamente para sí la capacidad de solucionar los problemas sociales, sino que además, hallase una aceptación generalizada en amplios sectores de la población.

<sup>1</sup> El autor, Economista, nació en Essen el 26/6/1901, falleció el 16/3/1978. Profesor desde 1934, desde 1950 Secretario de Estado en el Ministerio Federal de Economía en Köln. La concepción de la política económica practicada por Ludwig Erhard se basó esencialmente en los trabajos teóricos de Müller-Armack, quién también acuñó el concepto de “Economía Social de Mercado”.

<sup>2</sup> El presente artículo es una re edición en español publicada por primera vez por el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), Décima Edición, © 1983 Konrad Adenauer Stiftung A. C. - CIEDLA. ISBN 950-9431-00-1. Impreso en Argentina. La presente es una nueva reproducción que cuenta con la gentil autorización de la editorial y de la Oficina Central en Berlin de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

<sup>3</sup> Título original en alemán “Soziale Marktwirtschaft” en Beckerath, Erwin von (edit.), *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Vandenhoeck & Ruprecht, Gotinga, 1956, vol. 9. Traducido por Konrad Adenauer Stiftung A. C. Y reproducido con la gentil autorización de la editorial.

## I. CONCEPTO

En un principio, la combinación de palabras economía social de mercado pareció contradictoria. A ello se suma que la ambigüedad en la utilización de este concepto no siempre permitió percibir su dimensión espiritual.

El concepto de economía social de mercado se basa en el reconocimiento, surgido de las investigaciones de las últimas décadas, de que no se puede implementar exitosamente una política económica sin decidirse claramente a favor de algún principio coordinador. Las experiencias negativas adquiridas con sistemas mixtos intervencionistas han conducido a que la teoría sobre el ordenamiento económico de Walter Eucken, Franz Böhm, F. A. Hayek, Wilhem Röpke, Alexander Rüstow y otros, reconozca que el principio de la competencia sólo podrá funcionar como instrumento de organización de la sociedad en masa, siempre y cuando exista un *ordenamiento global* claro, que garantice la competencia. Sobre este reconocimiento, profundizado por la experiencia adquirida con la economía de guerra durante la segunda Guerra Mundial, se basa el concepto de la economía social de mercado.

Los representantes de la economía social de mercado comparten con el neoliberalismo la convicción de que el antiguo liberalismo, si bien reconoció correctamente la importancia funcional de la competencia, dejó de lado los problemas sociales y sociológicos. A diferencia del antiguo liberalismo, su finalidad no es la reinstauración de una economía de *laissez faire*; su objetivo es más bien una *síntesis novedosa*.

Asimismo, el concepto de la economía social de mercado se diferencia de manera precisa de una política económica intervencionista que mezcle elementos de dirigismo centralizado con otros de economía de mercado, hasta llegar a un bloqueo mutuo de aquellos elementos contradictorios entre sí, interfiriendo con el redimiendo económico. La economía social de mercado es un ordenamiento global de economía de mercado, conformado concientemente. La competencia debe ser el principio fundamental de coordinación. Se basa en el reconocimiento de que una economía competitiva puede tomar formas muy distintas desde el punto de vista histórico y de que es posible cumplir mejor con las tareas sociales de la sociedad moderna en un sistema de libre competencia. De este modo se distingue al socialismo, el cual desea lograr la reforma social a través de un dirigismo centralizado. Con respecto al socialismo competitivo y al socialismo liberal, los representantes de la economía social de mercado tienen sus dudas acerca de que un sistema de dirigismo centralizado, una vez implantado, pueda resistir la tentación de intervenir en la libre elección de consumo y de trabajo.

Por consiguiente se puede definir el *concepto* de economía social de mercado como una idea de ordenamiento económico que persigue el objetivo de combinar, sobre la base de una economía competitiva, la libre iniciativa con el avance social, asegurado a su vez por el rendimiento de la economía de mercado.



## II. LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO COMO SISTEMA POLÍTICO ECONÓMICO

Sobre la base de un ordenamiento global de economía de mercado puede construirse un sistema de protección social completo y polifacético. Únicamente en un sistema de economía de mercado los consumidores, que abarcan todos los estratos sociales y cuya posición en el mercado además es débil, tiene la posibilidad de dirigir la economía según sus necesidades. El mecanismo de los precios es hoy reconocidamente un mecanismo de coordinación y balanceo indispensable que armoniza y hace efectivos los numerosos y diferenciados planes individuales de los consumidores. En cambio, todo dirigismo centralizado trata de que el flujo de bienes tome un rumbo que difiere de los deseos de los consumidores. La orientación hacia el consumo es desde ya un logro social de la economía de mercado. Del mismo modo, el aumento de la productividad asegurado y permanentemente inducido por el sistema competitivo, tiene como resultado una mejora social cuyo alcance e intensidad serán proporcionales a la efectividad con que se evite, a través de la competencia, la formación unilateral de ingresos provenientes de situaciones económicas privilegiadas.

Además de esta función social inmanente del sistema competitivo, la política económica tiene otras posibilidades para la configuración social del ordenamiento económico. Esto se refiere en primera línea a la exigencia del liberalismo de asegurar institucionalmente la competencia. El objetivo es imposibilitar limitaciones de la competencia colocar monopolios, oligopolios y cárteles bajo control y así conducir a la competencia a su máxima efectividad en beneficio del consumidor. Al otorgarle la mayor elasticidad posible a la competencia, el ordenamiento de ésta cumple también una tarea social. Sin embargo, el concepto de la economía social de mercado no sólo se limita a convertir el instrumental de la competencia en apto para funcionar desde el punto de vista social. El proceso de formación de ingresos de la economía de mercado se presta como fundamento sólido para que la política social desvíe los flujos de ingresos a fin de corregir la distribución del ingreso a través de recursos asistenciales, pagos de jubilaciones y compensaciones, subsidios para vivienda, subvenciones, etc. Significaría desvirtuar el contenido social de la economía social de mercado, no considerar este proceso de desviación al juzgar el proceso del mercado desde la perspectiva social.

El principio que regula las intervenciones de tipo social en la economía de mercado es su compatibilidad con el funcionamiento de la producción en una economía de mercado y de la correspondiente formación de ingresos. Es cierto que el desvío de ingresos para gastos de índole social puede fácilmente traspasar el umbral, tras el cual comienza el mal funcionamiento del mercado. No puede decidirse a priori si tasas impositivas exageradas conducen a ello. Sin embargo, es indiscutible que un sistema de mercado en vías de expansión tiene la capacidad de soportar las importantes cargas provenientes de la desviación de los ingresos y por lo tanto no deberían caber dudas sobre la concordancia entre la seguridad de tipo social de los ingresos y la economía de mercado.

Una *política social* en una economía de mercado no se distingue de la de una economía dirigida por los objetivos que persigue, sino por el aspecto instrumental. Aquí, la política económica de la economía social de mercado toma otro rumbo que la del dirigismo económico. Si se considera más detenidamente el completo bloqueo de mercados al que conduce necesariamente el control de precios, se verá que éste termina siendo una desventaja para amplios sectores de la población. De ahí que la nueva política económica desee lograr el progreso social a través de medidas *conformes al mercado*.

Esto significa medidas destinadas a asegurar la finalidad del mercado sin interferir negativamente en su mecanismo. El concepto de "conformidad con el mercado" puede resultar vago para ciertos casos extremos; sin embargo, en la práctica de la política económica puede ser suficiente para caracterizar aquellos procedimientos en los cuales se toma en consideración la función del mercado. Una fijación de intereses que sirva para asegurarle capitales baratos a determinados tomadores de créditos no tiene conformidad con el mercado; no así una subvención de créditos que deja libre la tasa general de interés en el mercado. Un congelamiento de alquileres que abarque totalmente el mercado inmobiliario, sin tener en cuenta la capacidad de los arrendamientos, no es conforme al mercado, mientras que un sistema de subsidios de alquiler para los estratos más necesitados de la población sí lo es. Antes la lógica de la política económica estaba determinada por el intento de contrarrestar las interdependencias existentes en el mercado. La exigencia con respecto a la conformidad de las medidas con el mercado, le otorga a la política económica una importante libertad de acción sin plantear conflictos con las fuerzas del mercado.

La competencia debe comprenderse como una manera de realizar el progreso económico y técnico, en la medida de lo posible, sin interferencias. Su justificación es, pues, un aumento estable de la producción. Una política de economía social de mercado exige una política consciente de crecimiento económico. Sería un error suponer que un alto nivel de ocupación no sea compatible con una política de mercado.

Aún cuando se rechace una creación de crédito incontrolada por su repercusión negativa sobre la competencia y por lo tanto exista cierta divergencia con los teóricos del pleno empleo, ciertamente es posible combinar una política coyuntural de economía social de mercado con una política que garantice o asegure el nivel de ocupación en el marco de las posibilidades de acción que ofrece una economía de mercado.

Con respecto a la estabilidad del presupuesto público y del orden monetario puede mantenerse una dinámica en la política económica que si fuere necesario, podría intensificarse mediante medidas de política coyuntural.

En los últimos 5 años, la idea de la economía social de mercado ha sido el mecanismo regulador de la política económica alemana. Ello ha podido asegurar a amplios sectores entre los consumidores una mejora en sus condiciones de vida. Esta política económica ha logrado el progreso más visible allí, donde ha otorgado una forma más libre a sectores controlados, como por ejemplo al comercio exterior, cuyo volumen se cuadruplicó desde la reforma monetaria. El éxito obtenido aquí ha repercutido directamente sobre el consumidor. Aún a pesar de que este se haya visto obligado a financiar de vez en cuando las inversiones a través de los precios en un mercado en el cual dominaba el vendedor, al lograr un mercado del consumidor ha mejorado significativamente su posición. El hecho de que este experimento de la economía de mercado se haya efectuado en un momento de necesidad y carestía, para el cual antes generalmente se consideraba que el dirigismo centralizado y el racionamiento eran los métodos adecuados de la política económica, le confiere un peso especial al éxito obtenido.

Más allá de los logros, el concepto de economía social de mercado es un *programa para el futuro* de la política económica alemana. En el futuro se trataría de la incorporación a la economía de mercado de sectores que aún están controlados, prevaleciendo los puntos de vista sociales, y, del logro de objetivos sociales como la seguridad familiar y la creación de patrimonio, de manera efectiva y conforme a la fundación de la economía de mercado y, del incremento del estándar de vida de todas las clases a través de más expansión. También en la integración europea tendrá que buscarse una síntesis entre la compensación social y la posibilidad de libre accionar de las fuerzas del mercado.

No han faltado voces *críticas*. Una concepción desarrollada científicamente corre peligro de ser víctima de malentendidos en la discusión cotidiana. Las primeras molestias fueron ocasionadas por la combinación de palabras que pareció paradójica; aún se estaba demasiado acostumbrado a que seguridad social significara control y se creía que la economía social de mercado era, ya sea el simulacro de una economía de *laissez-faire* o bien un intento restaurador dirigido contra la historia. Aún hoy no puede emitirse un juicio definitivo. El supuesto básico de la economía social de mercado, de que debía ser posible ganar la confianza de amplios sectores de la población hacia los logros de la economía de mercado, ha sido confirmada. Cualquier ordenamiento de la sociedad necesita sólo una simple señal para hacer visible su voluntad. Con la economía social de mercado por primera vez, un concepto del mundo basado en la libertad ha hallado resonancia en el desarrollo de las democracias populares. Dependerá de la consecuencia de la política económica y de la tenacidad del trabajo científico venidero, que este éxito sea decisivo para el futuro. Hoy ya se evidencia una valoración positiva del principio de competencia que va abarcando círculos cada vez mayores y ante el cual aún la teoría socialista no puede cerrar los ojos.

\* Nota del traductor: Parlamento de la República Federal de Alemania.



# ***CAPÍTULO II***

***FORMA Y CONTENIDO (DE LA  
ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO)***



***Ludwig Erhard  
Alfred Müller-Armack***



# FORMA Y CONTENIDO (DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO)

Ludwig Erhard<sup>1</sup> – Alfred Müller–Armack<sup>2</sup>

## I. ¿QUÉ ES LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO?

Karl Marx se equivocó. Esto lo reconocerá todo aquel que haya observado el desarrollo económico y social de la República Federal de Alemania durante los últimos veinticinco años. El sistema económico de mercado allí practicado no se hundió debido al crecimiento del “ejército industrial de reserva” ni al de las masas sumergidas en la miseria. Por el contrario, echó las bases de una reconstrucción vertiginosa e inesperada en un país destruido por la guerra, además de lograr un porcentaje de ocupación y un bienestar másivo jamás alcanzados hasta entonces.

El concepto de la economía social de mercado se encaró en una época en que era menester encontrar una salida al dilema originado por el colapso militar, económico y moral del imperio alemán y por la hoy inconcebible emergencia resultante. Bajo la tutela de las fuerzas de ocupación, disputaban los adeptos del dirigismo y de la economía de mercado en todos los sectores de la población y en todos los partidos, hasta que, con la reforma monetaria del 20 de junio de 1948, se optó contra la economía dirigida y a favor de la economía social de mercado.

Este orden económico correspondió a un clima de libertad de pensamiento y, con la recuperación de la libertad de acción estatal, también al de libertad política, que se expandieron después de años de coacción totalitaria. Al mismo tiempo, sin embargo, lo sostuvo el concepto del deber y el de la responsabilidad social. Como economía social de mercado, pudo lograr la unión de los intereses particulares y sociales.

<sup>1</sup> El autor, político de la CDU (Unión Demócrata Cristiana), nació en Fürth el 4/2/1897 y falleció el 5/5/1977. Trabajó en el “Institut für Wirtschaftsbeobachtungen”, (Instituto para el estudio de la situación económica) en la Escuela Comercial de Nüremberg, en 1945 Profesor en Munich. De 1945 a 1946 Ministro de Economía del Estado de Baviera. De 1948 a 1949 Director de la Administración de la Economía de las Zonas Aliadas Unidas, en Francfort a. M. El día de la reforma monetaria (20/6/1948) declaró, en contra de las potencias de ocupación, el fin de la economía dirigida, creando así las condiciones para la rápida recuperación de la economía de Alemania Occidental. Desde 1949 miembro del parlamento de la RFA, nombrado el 20/09/1949 Ministro Federal de Economía. Permaneció en el cargo sin interrupciones hasta el 15/10/1963, perteneciendo a todos los gabinetes del gobierno del Canciller Adenauer. En este cargo concentró su esfuerzo en la promoción de la economía social de mercado y la sanción de la ley contra las limitaciones de la competencia. El “boom” económico que tuvo lugar durante su gestión le valió la fama de “padre del milagro económico alemán”. El 16/10/1963 fue elegido Canciller Federal, sucediendo a Adenauer.

<sup>2</sup> El presente artículo es una re edición en español publicada por primera vez por el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), Décima Edición, © 1983 Konrad Adenauer Stiftung A. C. - CIEDLA. ISBN 950-9431-00-1. Impreso en Argentina. La presente es una nueva reproducción que cuenta con la gentil autorización de la editorial y de la Oficina Central en Berlín de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Por ello puede designársela como un sistema económico que disuelve conflictos y aspira a la paz social, es decir, una forma irenarca. En ella coinciden los principios de la libertad en el mercado con la igualdad social dentro del marco de un orden garantizado por el estado. Esto significa que sobre la base de la competencia en el mercado, la iniciativa del individuo en un campo de acción libremente escogido, logra productividad económica. El marco de orden correspondiente asegura la competencia y, al mismo tiempo, la transformación de la productividad individual en progreso social beneficiado a todos, amén de estimular una diversificación sistema de protección social para los sectores económicamente débiles.

Con ella convergen, como puntos centrales de la idea, el mercado y la formación de precios en el mismo, representando el necesario lazo de unión y el instrumento de coordinación de los innumerables y distintos planes individuales de consumidores y proveedores. El mercado da lugar a que los empresarios inventivos y valientes, al competir entre sí, introduzcan constantemente innovaciones y mejoras, y aumenten la producción de bienes de consumo. Pero también hay lugar aquí para el comprador inteligente y cauteloso que no se ve obligado a adquirir, movido por el "terror de consumo", sino que puede satisfacer sus necesidades de acuerdo con sus deseos, sean estos cuales fueren.

Así, una competencia socialmente apta para funcionar tiende a prevenir la acumulación unilateral de fortunas provenientes de privilegios económicos. Por otra parte, este proceso también sienta bases para correcciones y transferencias de ingresos del estado a los sectores más alicaídos de la población. Pero condición previa para cualquier intromisión de esta clase por parte del estado es su compatibilidad con la economía de mercado y la correspondiente formación de ingresos. Es decir, que el objetivo social debe ser logrado con medidas conformes con el mercado, sin estorbar el desarrollo de precios propio del mercado. Este postulado de la conformidad con el mercado constituye el decisivo contraste entre este tipo de economía y el dirigismo. En este último, mercados enteros son paralizados por precios decretados. Y con ello amplios sectores de la población se ven perjudicados y padecen finalmente una notoria falta de los bienes indispensables para la vida. Por la conformidad con el mercado se distingue también la economía social de mercado del intervencionismo. Este mezcla los elementos contradictorios entre sí, del dirigismo con los de la economía de mercado, según su conveniencia hasta el punto que se eliminan mutuamente e impiden la producción.

## II. EGOÍSMO SECTORIAL. ELEMENTOS PERTURBADORES DE LA ECONOMÍA DE MERCADO

El proyecto de un orden económico y social, en el que las medidas correctas de libertad y seguridad se equilibren, se ve, en el curso de su aplicación, constantemente amenazado, pues economía y sociedad no son entes inmóviles en los que todos los sucesos están planeados de antemano y se desarrollan como en una máquina. Por el contrario, obedecen a movimientos internos que, con fuerza y dirección intermitentes influyen en la realización del proyecto. Los guardianes de la economía social de mercado saben que esta meta esta siempre en peligro y que debe ser protegida a diario, puesto que siempre hay individuos o grupos que tratan de anteponerle la meta de la libertad o la de la seguridad, según parezca útil a sus propósitos.



Parte de las dificultades con que tiene que luchar la economía social de mercado para realizar su propósito reside en sus propios principios de libertad y seguridad. En una atmósfera general de libertad puede surgir cierto egoísmo de individuos o sectores que no consideran que su propia libertad esta limitada por la de sus prójimos y que la seguridad social va más allá de la individual. El ordenamiento general dispuesto por el estado se opone a este choque de intereses. Intencionalmente esta llamado a prevenir que los distintos bloques de poder, en los que se han concentrado distintos intereses, se sustraigan al imparcial fallo del mercado –que para ellos puede ser perjudicial- , o lo falsifiquen mediante malabarismos hábilmente calculados.

A pesar de que con el control de monopolios y oligopolios que dominaba el mercado, y a pesar de que con la lucha contra ellos se intenta suprimir las limitaciones de la competencia a favor del consumidor, debe comprobarse, por otro lado, una tendencia a la concentración que favorece posiciones monopólicas y oligopólicas en el mercado y posiciones de poder. Técnica y económicamente no son justificables y obstruyen el óptimo aprovechamiento de los factores de producción; en cambio ofrecen a las empresas participantes mayores posibilidades de influencia en la formación de precios en el mercado en el caso de que la competencia sea ilimitada. Dado el perjuicio que causan a otros grupos, desacreditan a la economía social de mercado pese a que ésta, precisamente, ha sido proyectada como un orden económico imparcial.

Asimismo, tratan de fortalecer sus posiciones de poder las asociaciones que representan a los distintos grupos participantes en la vida económica. Nuevamente encuentra amenazada la competencia y surge el peligro de deterioro de contenido y sustancia de nuestra constitución económica y de la configuración de nuestra sociedad, que protege la diferenciación de opiniones y juicios de valor. Un ejemplo del falseamiento del proceso de mercado en este sentido se encuentra entre las disputas entre asociaciones empresarias y gremiales. La existencia de ambas y sus respectivos propósitos son posibles merced a la economía de mercado, y no puede negárseles ni la justificación, ni la necesidad de los esfuerzos. Pero el procedimiento tiene una falla. Cuando están en discusión cuestiones de políticas salarial o el mejoramiento de las condiciones de trabajo, las negociaciones coinciden con la imagen del mercado. Se negocia, sí, pero el resultado no se guía necesariamente por la ley de la oferta y la demanda, sino por el peso del respectivo poder.

Al observar estos sectores económicos que están condenados a reducirse o a desaparecer en una economía liberalizada y en funcionamiento, se evidencia hasta que punto los intereses de grupo pueden sobrepasar a las leyes del mercado en una economía competitiva. En verdad en estos sectores se trata de la conservación de puestos de trabajo, cuestiones que exigen desde un punto de vista humano, algo más que una solución prescripta por la razón económica. Pero, el encubrimiento social de decisiones a favor de ciertos sectores económicos o de grandes empresas en un mundo técnico y económico cambiante, no puede ocultar el hecho que carece de justificación desde el punto de vista económico y, que sólo se van materializando gracias a la presión política.

En las economías modernas, el estado desempeña más de un papel. Su tarea predominante es la constitución y salvaguardia del marco de orden en el cual se desenvuelve la economía. Además, el estado federal y sus estados -y esto es válido también para los gremios- son propietarios de numerosos establecimientos industriales, participan del mercado y como los demás empresarios, deben tratar de mantener la solvencia de sus empresas. Por último, al estado le importa asegurar para sí la mayor cuota posible del producto social, por medio de impuestos y empréstitos pues la promoción del bienestar de la comunidad, la creación y expansión de la infraestructura y la protección del medio ambiente corresponden a sus obligaciones prioritarias en el contexto de la economía social de mercado. Aún en este campo es necesario buscar soluciones conformes a la economía de mercado, a fin de evitar la tendencia a la anulación del libre espacio de acción individual en favor de prácticas colectivas.

La economía social de mercado ha probado que un orden económico de mercado en funcionamiento es capaz de elevar el nivel de vida de amplísimos sectores y que a través de la compensación extiende sus beneficios a los socialmente débiles. Pero, más allá del aumento del standard general de la vida, ofrece a quienes en el campo técnico-económico son especialmente capaces y poseen genio emprendedor, posibilidades de éxito y lucro. Es importante observar que su proyecto apunta a hacer partícipes de esta recompensa a quienes viven y trabajan con ellos.

De la actividad del estado y de la rivalidad de poderosos e influyentes grupos, que con exageradas exigencias se superponían mutuamente, nació la inflación en la República Federal de Alemania. Debido al encadenamiento económico mundial y europeo de las tasas fijas de cambio, la inflación cunde irremediabilmente como inflación importada en aquellos países cuya meta primordial de políticas económicas es la estabilidad monetaria. La economía de mercado está en condiciones de combatir este peligroso desarrollo. Dispone para ello de instrumentos acordes con el objetivo primordial, de su política económica, a saber, la estabilidad monetaria.

En el caso contrario, el que sufrirá las consecuencias será el consumidor, que se vera privado de sus ahorros y que, en vista de la desvalorización de su patrimonio, perderá la confianza en la economía de mercado. Desconociendo el verdadero carácter de ésta y deseoso de sustraerse al abuso de libertad de los grupos de poder, anhelara la presunta seguridad del dirigismo. No cae en cuenta de que precisamente al estado, que con su política de bienestar social genera la inflación doméstica con gastos económicamente injustificables, se le asigna en la economía de mercado una posición menos omnipotente que en la economía dirigida, en la que una repartición central de planeamiento decide lo que él necesita y aquello de que puede prescindir. Además no acierta a percibir que la anhelada congelación de alquileres y de precios origina necesariamente la correspondiente congelación de salarios y a la larga una reducción de la amplia y variada oferta de bienes de consumo y, de la libertad de acción. En una palabra: es una economía de emergencia en lugar de una economía de bienestar.

Justamente el consumidor debería saber que la intención de la economía social de mercado es ofrecerle una posición privilegiada. Con sus decisiones de compra el influye en el curso del acontecer del mercado, y el marco legislativo del estado sirve en primer lugar para protegerlo contra la exagerada presión de los precios causados por el juego de las posiciones de poder. Este marco legislativo, a cargo del estado que asegura el funcionamiento de la competencia y, en su sentido más amplio, asienta la entera estructura político-económica, puede ser considerado como una compleja obra de arte que, abarcándolo todo y adaptándose a todo, debe responder adecuadamente a determinadas exigencias en determinadas situaciones. Es de su competencia, tanto velar por la estabilidad monetaria, garantizar el empleo y armonizar los procesos coyunturales como los de largo plazo, como ordenar la economía a nivel mundial. Cada una de estas metas es importante tanto para el individuo como para la comunidad. El político que se esfuerza por alcanzarlas necesita conocimiento de causa, perseverancia y el coraje de arriesgar su popularidad. Hasta podría decirse que aún el más avisado político en economía necesita suerte.

### **III. EL FUTURO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO. CONDICIÓN PREVIA: SOCIEDAD LIBRE**

La aplicación de un orden económico en la práctica diaria jamás puede ser considerada definitivamente terminada. Esto vale también para la economía social de mercado. Es un intento de atenuar las tensiones entre los individuos y la sociedad –que siempre se renuevan–, y de encontrar el equilibrio entre la libertad y la seguridad. El afianzamiento de este punto de vista es, entre otros –aún cuando no el último–, condición previa de nuestro orden económico.

Pero es precisamente esta posición espiritual la que, como hemos visto, es amenazada por las propias fuerzas de la economía de mercado que, al aplicarse en la práctica, la ponen en discusión. Incesantemente hay que contener la degeneración de la economía basada en la competencia, sea a favor de un sistema de pugna entre bloques potentes, o de su absorción en un estado de bienestar social.

En su profecía del colapso de sistema capitalista, Karl Marx se equivocó, pero la afirmación de otro economista, Joseph Schumpeter, causa una siniestra impresión en nuestra época. Según ella, en vastos círculos –hasta en los más encumbrados de nuestra sociedad– conceptos como orden, derecho y protección de la propiedad, daño a bienes ajenos y delitos similares son considerados como bagatelas. El espíritu crítico del individualismo guiado por la razón, tal como encuentra expresión en la vanguardia intelectual, es responsable por este giro. Libre de responsabilidad en los problemas que deben resolver el estado y la economía, este espíritu crítico niega todos los valores y fundamentos del orden vigente y, finalmente, conduce al ciudadano a dudar de la justificación moral de su propia existencia y de su estilo de vida.

Se tiende a preguntar: ¿Y ahora, qué? ¿Acaso el hecho de que la economía social de mercado se encuentre amenazada en sus propias bases espirituales no es un argumento en su contra? ¿No es peligroso depositar confianza en un orden económico de esta índole y decidirse por él?

Cuando se compara este peligro con los éxitos de la economía social de mercado y se pondera la fuerza que esta posee para defenderse de estos ataques mediante renovados éxitos, la respuesta ha de ser: Es preferible una economía de mercado con todas sus insuficiencias en plena libertad, a las restricciones de la vida social y económica por la "omnisciente" institución del planteamiento, que suprime la individualidad y exalta la uniformidad como programa. Las imperfecciones de la economía de mercado, aún existentes, son más bien un llamado a reflexionar sobre la significación de los principios básicos del éxito económico que ha sido logrado, y a determinar los puntos que en un futuro próximo deben ser tomados como puntos de partida para realizar el proyectado modelo de política económica y social. Los ataques se dirigen fundamentalmente, contra quienes no saben apreciar el valor de la libertad e ignoran que si se realizan sus deseos, sueños y fantasías, se esfumara la libertad.

#### IV. UNA FORMULA "IRENARCA". EL CAMINO HACIA LA PAZ

Ocuparse de economía en sí carece de contenido moral, a no ser que se vea en la satisfacción de los menesteres humanos de cualquier índole un acto de ética. Si se niega esto, se llega fácilmente a la conclusión de que los ordenes económicos están orientados únicamente hacia un objetivo, que es sólo una cuestión utilitaria, es decir, la forma en que debe organizarse la producción de bienes y su distribución. Sin embargo, el fallo sobre que representa un "objetivo" y qué es "útil" emerge de consideraciones no solamente utilitarias sino también morales. Por esta razón, la decisión de cómo se "práctica" la economía y cuáles son las metas que se propone el hombro que la pone en movimiento, depende de la escala de valores que orienta a la sociedad. En este punto podría objetarse, y con razón, que una sociedad industrial moderna sea cual fuere la idea de ordenamiento político que la guie de ningún modo ofrece un espectro uniforme de valores, metas, deseos, esperanzas, opiniones e intenciones. En los estados totalitarios, éste no es el caso, aunque sea mantenido en secreto.

La economía social de mercado es un orden económico acorde con un orden global basado en la libertad. Recordando sus fundamentos se reconoce que se trata de una tentativa de lograr la paz social, o sea de encontrar una formula "irenarca", en la que operen conjuntamente los conocimientos de la ciencia económica, las necesidades sociales y las esperanzas y exigencias del presente. Con realismo une la comprensión de la objetividad de los procesos de mercado con las aspiraciones de libertad personal y seguridad social.

El valor moral de la libertad personal y de la seguridad social no debe admitir duda alguna, sea cual fuere el punto de vista desde el cual se lo considere. Con el mercado sucede algo distinto.

Para ser completamente funcional, se requiere la libertad del individuo para actuar de acuerdo con sus intereses y su juicio a fin de ofrecer por intermedio de la totalidad de las prestaciones, la posibilidad de igualdad y beneficio social.

¿Qué tiene que ver todo esto con la moral? Más allá de la siempre satisfacción de sus necesidades, el hombre se guía por diversos impulsos para “practicar” economía. Ganancia y éxito son metas ansiadas, pero cuentan asimismo la alegría de actuar en el mundo profesional, la de valer algo o ser alguien, el deseo de servir bien y de cumplir con las obligaciones tomadas a su cargo, la diligencia y el sentido del deber y, finalmente, el anhelo de ser útil a los demás, de ayudarlos y de proporcionarles ventajas. Pero aún cuando no medie otra cosa que el afán de beneficios materiales, no debe olvidarse que aquél que con su propia fuerza y responsabilidad provee lo necesario para sí mismo y para los suyos, no hace nada de menor cuantía puesto que desdeña dejar ese cuidado a cargo de otros, invocando una moral social superior y queriendo ser magnánimo por cuenta ajena.

Oferta, demanda, ganancia, rentabilidad, interés, libre juego de las fuerzas de mercado, competencia –características de un orden económico liberal– son interpretados por los críticos de la economía de mercado como tendientes a desencadenar un afán de lucro sin limitaciones.

Pero esta crítica es falsa. Aún en una sociedad organizada en base al mercado, el fin no justifica cualquier medio y no todos los sentimientos nobles se hundieren frente al cálculo egoísta. Los pensamientos giran alrededor de algo más que dinero y valores materiales; al lado de los negocios también hay lugar para la cultura. La difamación de la economía de mercado es absurda. Pero aunque la economía y el mercado no alcancen las alturas del puro amor al prójimo y de la abnegación altruista, tampoco descienden al abismo de la lucha abierta u oculta en el que la violencia y la astucia deciden, quién pierde y quién gana.

## **V. COMPETENCIA: NO ES LA LUCHA DE TODOS CONTRA TODOS**

Puede afirmarse que el mundo en que se llevan a cabo los negocios, en el que se comercia, calcula y especula, en el que se comparan ofertas e investigan mercados corresponde moralmente y con exactitud al meollo de la vida diaria. Exige del hombre que actúa económicamente responsabilidad, fuerza de decisión y la consideración del deseo de ganar en concordancia con la más alta satisfacción del prójimo. Por esta razón es válido que persiga sus propios intereses en constante comparación con los intereses de los demás y que coopere exponiéndose a la competencia. La competencia requiere una permanente evaluación del propio aporte al mercado y un esfuerzo constante por obtener el mejor rendimiento objetivo para promover su posición y la de la economía en conjunto.

Así, la competencia no es la descarada lucha de todos contra todos, sino un aliciente para la eficiencia y una comparación de eficiencias. Por lo tanto, la conformación de una economía competitiva debe ser exigible a todos los participantes en el mercado y es decisiva para el interés económico global. Sin embargo, son condiciones previas la relativa igualdad de las condiciones previas la relativa igualdad de las condiciones iniciales, la objetiva correspondencia de prestaciones y contraprestaciones sin fraude, el verdadero respeto de las reglas de juego del mercado y -no en última instancia- un clima de solidaridad y respeto en el que puedan desenvolverse las energías económicas. Uno de los puntos determinantes al juzgar el lado moral del orden económico es que las energías no se utilicen para la "construcción de pirámides", sino para levantar el nivel de vida y el bienestar de las masas.

Esto se hace más evidente cuando se investiga lo que resulta, allí donde se desenvuelven los que condenan el mercado, la ganancia, la competencia y el interés propio en nombre de una moral superior. Puesto que exigen demasiado del hombre medio y de él esperan una constante renuncia a sus intereses, lo privan y se privan de los alicientes que emanan del cuidado del interés propio y, incluso, perjudican el interés general. Tal moral económica superior se ve obligada al perseguir sus metas a hacer algo absolutamente inmoral, es decir, obligar al hombre a actuar en contra de su naturaleza, y eso, con violencia o mediante la astucia y la mentira. En todos los países en que, en nombre de muchas cosas -y no en última instancia de una pretendida moral superior - se puso en marcha una economía dirigida, la obediencia de los hombres ha sido lograda mediante la coerción por las fuerzas del orden y sanciones. La ideología y la propaganda les impide reflexionar sobre sus propios intereses o el interés común. Estas son, generalmente, las consecuencias de cada esfuerzo por reemplazar la economía de mercado -en la cual, la fuerza del impulso de la aspiración de desenvolvimiento individual, contribuye al bien común- por una economía dirigida que presupone a un hombre "perfecto", cuya moral es superior a la media y a la del propio individuo. Sin embargo, puesto que la condición previa se basa en un error, este tipo de economía produce fatalmente un estado policíaco, pobreza y tiranía.

## **VI. MARCO DE ORDENAMIENTO: GARANTÍA DE LA COMPETENCIA**

Pese a todo lo dicho, en una sociedad industrial moderna el mercado y la competencia por sí solos no pueden coordinar la actuación del individuo y el interés general. Es cierto que la economía de mercado, por el incremento del producto social, logra ventajas sociales. Así la competencia ofrece al progreso técnico, que no puede ser calculado previamente, las mejores posibilidades para nuevos inventos y descubrimientos, y produce, siempre que no medien influencias procedentes de otras economías o fuerzas nocivas del espacio propio, un alto crecimiento de la producción y un incremento del bienestar social, con precios estables. Pero los representantes de la economía social de mercado han aprendido, gracias a los errores del pasado, de la economía de *laissez-faire* y del intervencionismo, que ni las fuerzas impersonales del mercado, ni el conocimiento económico, ni aún el sentido de responsabilidad del individuo alcanzan a garantizar un orden económico basado en la libertad personal y en la justicia social.

Por ello incluyeron en su proyecto, como imprescindible, un marco de ordenamiento establecido por el estado. Este elimina las desigualdades de las condiciones iniciales en el mercado, debidas a la formación de ingresos diferentes y a la distribución desigual de patrimonio, valiéndose de medidas impositivas, seguros y prestaciones sociales y logra por medio de una redistribución que comprende promoción de formación profesional y estudios, premios a la formación de capital y subvenciones, un equilibrio social.

Condición previa de toda intervención estatal es, sin embargo, que se conforme con la naturaleza del mercado, es decir, que no interfiera en la competencia. Además, para asegurar una real compensación social, se requieren intervenciones focalizadas, que sólo beneficien a los necesitados, y no que produzcan un beneficio general y en su efecto final mantengan las desigualdades económicas y sociales, o aún las aumenten. Pero la posibilidad de aumentar los recursos disponibles para la redistribución, radica en la expansión de la totalidad de los procesos de mercado, en la garantía de los puestos de trabajo, en evitar recesos causados por refinadas políticas coyunturales y en la promoción del progreso técnico y no en su estrangulamiento y canalización a través de una economía dirigida. Precisamente por esto es necesario defender la competencia –ella genera progreso, crecimiento y pleno empleo y sienta las bases para una satisfactoria conformación de la infraestructura y de las condiciones del medio ambiente– contra las falsificaciones, las limitaciones, las desviaciones y el abuso por parte de grupos de interés.

El desarrollo económico y social con sus siempre variables condiciones, en todo momento es pasible de cuestionamiento. Por esto el concepto de la economía social de mercado debe ser constantemente vigilado y adaptado a las exigencias de cada día. Siendo un orden destinado a fomentar el bienestar del individuo y de toda la sociedad, abre a cada uno posibilidades de éxito y por ello está en condiciones de generar beneficios para toda la comunidad. Las reglas de juego pertinentes serán tanto, más perfectas cuanto más las observen los hombres que viven en este orden y cuanto más desenvuelvan, además de sus conocimientos económicos y técnicos, cualidades que requiere, también la vida fuera del mercado y que de ésta deben ser trasladadas a la vida económica.

Sólo por medio de autodisciplina, justicia, honradez, medida, sentido común y respeto a la dignidad del prójimo, el hombre en su naturaleza doble –como individuo responsable y como parte responsable de la comunidad– llega a la realización de su propio ser y produce en orden global fructífero y humanitario. Debe lograrse siempre, ocupar una posición intermedia –difícil de conservar– y, el equilibrio entre los intereses del individuo y los de la sociedad, para prevenir tanto la sobrevaloración del beneficio propio como la del beneficio colectivo. Un proyecto de ordenamiento político que, como la economía social de mercado, esté basado en la idea de libertad personal y responsabilidad, puede pretender sin duda alguna, ser considerado como un marco adecuado para un comportamiento humano ético.

## **VII. LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO, MÁS ALLÁ DEL DOGMATISMO Y DEL PRAGMATISMO**

En la discusión pública sobre la futura forma del orden económico de la República Federal de Alemania se intenta, desde distintos ángulos, acusar a los defensores de la consecuente política de la economía social de mercado de ser dogmáticos o, por no decir menos, reaccionarios. Se les reprocha aferrarse a una rígida concepción conservadora que, no pudo solucionar los problemas económicos y sociales en el pasado, ni podrá hoy cumplir con las exigencias de una sociedad técnicamente avanzada. Se les imputa una dogmática adhesión a principios económicos de mercado que, según la opinión de los críticos, están superados desde mucho tiempo atrás. Reconomiendan –ya que no osan declararse abiertamente a favor de una superación de la economía de mercado–, como una solución conforme a la actualidad, una actuación pragmática por parte de los actores de la política económica: Parlamento, Gobierno, Administración, Banco Central.

Llegada la discusión a este punto, surgen dos preguntas: ¿Puede la perseveración en la política económica de mercado tildarse efectivamente de dogmatismo? ¿No tendrá la recomendación de una postura pragmática un efecto destructivo para el orden liberal tanto económico como político?

## **VIII. LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO SE CARACTERIZA POR UN CLARO RECHAZO DEL DOGMATISMO IDEOLÓGICO**

La concepción de la economía de mercado es la conformación de una solución realista frente al anticuado tipo de *laissez-faire* de otrora, como también frente a los sistemas de dirigismo e intervencionismo estatal. La concepción de este nuevo orden se orientó desde un principio empíricamente, es decir que se opuso tanto a las soluciones utópicas como a las historicistas que proclamaban a la etapa final de la sociedad. Esta economía y su orden forman un sistema abierto. El claro rechazo frente a cualquier dogmatismo se expresa en el hecho de que se parte de valores pluralistas de la sociedad moderna, sin adherir invariablemente a un determinado procedimiento para la realización de estos valores. Sin embargo, existe una intransigencia con relación al punto central del sistema: el principio del libre desenvolvimiento de la personalidad y de la autodeterminación en inviolable. Es imperativo ampliar permanentemente la libertad de acción y decisión del individuo.

La economía social de mercado, como sistema abierto, equivale a un proceso de tanteo en el que constantemente se buscan nuevos caminos y se los pone a prueba, para concretar los cambiantes objetivos económicos y sociales, manteniendo el principio de libertad. Por lo tanto es contraria a un orden pragmático.



De ahí resulta que su política económica no esté ligada a principios rígidos, sino que se sirve invariablemente de reglas empíricamente verificadas y comprobadas. Conforme a ello, la relación de la política económica, con los principios de ordenamiento de la conducción descentralizada de la economía a través de los mercados, los precios y la competencia, se basa en las ventajas empíricas y verificables de estas reglas en la organización de la sociedad industrial de masas.

Si de este modo en la política económica se tiene presente, en primer lugar, el criterio de la conformidad con el mercado, el reproche de dogmatismo representa un juicio erróneo de peso. Pues contrariamente, lo que se asegura a través de éste es que:

- primero: se realizan los objetivos fundamentales de una sociedad libre y democrática;
- segundo: se tiene en cuenta los posibles riesgos de las intervenciones de política económica;
- tercero: se obtiene una permanente coordinación armónica de todas las combinaciones de medidas ("política económica de un solo sello").

En la República Federal de Alemania, se ha podido comprobar, hasta la fecha, una coincidencia entre los partidos y sectores democráticos en cuanto a la meta básica del libre desenvolvimiento personal y de la autodeterminación. En el campo económico se concretó en el sistema que apunta a una libertad sin restricciones (libertad de inversión, de consumo, de ocupación y de elección de la profesión). Este principio encuentra una limitación intencional en la otra meta básica, es decir, la seguridad económica y social. Ambas reglas exigen la conservación y el mejoramiento de la eficiencia económica. En consecuencia, mientras el político en materia económica, al recomendar medidas o conjuntos de medidas, se siga guiando por este proceso formador de opinión y por sus reglas básicas, constituidas en los años transcurridos desde 1945, el reproche de dogmatismo será ilusorio a no ser que los críticos encaren metas sociales completamente diferentes.

Ya que cada medida económica es acompañada de efectos secundarios, sólo es posible juzgar con exactitud de eficacia, si se la considera en el marco de la economía en su conjunto. La experiencia histórica demuestra que la intervención de política económica que se desentiende del sistema económico en su conjunto, y de la influencia recíproca (interdependencia) de las medidas, conduce a una acumulación crítica de efectos secundarios.

Del hecho que muchas veces dos o más metas económicas no son compatibles, surge la situación en que los indeseables efectos secundarios de una medida económica dificultan alcanzar otros propósitos y hasta lo hacen imposible.

Así, especialmente, las metas básicas sociales – libertad, seguridad, eficiencia- se encuentran en una relación sumamente expuesta a conflictos con muchas metas económicas y sociales secundarias. Si por ende, una medida de política económica puede realizar un objetivo económico y social puede realizar un objetivo económico y social aislado, pero al mismo tiempo interfiere con los procesos de dirección de la economía a través del mercado, deberá ser rechazada. Esto no es producto de una rigidez dogmática, sino de la adhesión consecuente al sistema de mercado que ha probado hasta ahora su eficacia en la sociedad económica democrática. Existe la experiencia de que una intensiva competencia en el mercado asegura la soberanía del consumidor, brinda a los productores incentivos y presión competitiva y genera una distribución primaria del ingreso en proporción con los respectivos aportes.

Finalmente, pensar en términos de orden reduce la complejidad de las relaciones de la política económica a su núcleo esencial. Con ello no traza una nueva doctrina ideológica, pues todo esto se apoya en conocimientos teóricamente fundamentados y en diversas experiencias empíricas. En todas las relaciones sociales, así como en una economía con división del trabajo, las perturbaciones sólo pueden ser minimizadas cuando se basan en un esquema de orden sin contradicciones. En consecuencia no se puede combinar deliberadamente la conducción de la economía por el mercado y por el estado. La política económica, para ser ejecutada racionalmente, debe quedar libre de contradicciones en su política de ordenamiento. En la economía de mercado, la injerencia estatal en el mercado y en la evolución de los precios sólo es admisible cuando todas las demás soluciones comprobadas han generado peores resultados. Esto sin embargo, es la excepción.

## **IX. LA POLÍTICA PRAGMÁTICA DESTRUYE LA SUSTANCIA DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO**

Una política económica pragmática necesariamente conduce a contradicciones conceptuales. Significa el rechazo del comportamiento racional de las instancias de política económica en relación a sus objetivos económicos. Si se cree que se puede prescindir de una concepción de ordenamiento como base para la política económica –que de por sí ofrece claras instrucciones para la selección de los medios y su aplicación y, además una distribución funcional de tareas en al vida económica– la compatibilización de las múltiples medidas parciales se transforma en un problema permanente.

Al proceder pragmáticamente cada una de las instancias de política económica, en una primera fase resultan contradicciones en la orientación global de la política económica, ya que según consideraciones puramente utilitarias se aplican a instrumentos de economía de mercado tanto como de la economía dirigida. Se aplican simultáneamente el criterio individualista y el colectivista. De no lograrse los objetivos económicos y sociales, o si aparecen intolerables efectos secundarios, se verá en la política pragmática, no la eliminación del mal de fondo –o sea la ausencia de una política de ordenamiento–, sino más bien la presencia de nuevas y más profundas injerencias. El obligatoriamente creciente intervencionismo estatal que aparece en la segunda fase del pragmatismo es, y siempre ha sido, “el camino a la esclavitud”.

No hay que aumentar la confusión con aseveraciones en contrario: el pragmatismo en la política económica de hecho acarrea el intervencionismo estatal, es decir, un orden contrario al de la economía de mercado. La política pragmática se caracteriza por el comportamiento típico del estado frente a la economía privada. En virtud de la estructura espiritual y política del pragmatismo, se prefieren medidas directas y cuantitativas, puesto que sus efectos son más exactamente previsibles y por lo general se producen con más rapidez que los de las medidas cualitativas e indirectas. El centro de gravedad de la política económica se desplaza hacia la “política de procesos”<sup>3</sup>, que abre un vasto campo de actividad dirigista a las reparticiones públicas.

Estas consideraciones no pueden librarse del todo de la sospecha de que la diligente recomendación del pragmatismo signifique un velado voto en contra de la economía de mercado. Los partidarios de una superación del sistema utilizan aquí, muy hábilmente –pero en virtud de una falsa interpretación– el argumento de la objetividad en la política económica para desacreditar en primera instancia el apego a las reglas básicas de la economía de mercado.

El avance del método pragmático o, expresado de modo distinto, la disolución de la idea de orden, es factible sólo en caso de un debilitamiento, digno de reflexión, del estado democrático. Se evidencia en un retroceso de los que deciden en materia de política económica frente a los intereses particulares de poderosos grupos económicos. No se detiene tampoco ante el marco de ordenamiento de la economía de mercado, que es sacrificado poco a poco para aplacar conflictos sectoriales. La competencia, como medio eficaz de controlar y neutralizar, se debilita si es que no desaparece completamente. Con ello falla el estado democrático administrador de justicia, en su tarea central de sentar principios generales y asegurarlos. Comprometido en intereses diversos –y dependiente de numerosas influencias– se transforma en un estado débil manejado por intereses.

## X. ¿QUÉ SIGNIFICA LA POLÍTICA CONSECUENTE DE LA ECONOMÍA DE MERCADO?

Una política económica de mercado consecuente consiste en la permanente obligación de todos los responsables por ella, de reconocer y utilizar el espacio de acción que se abre entre el pragmatismo y el dogmatismo y deducir provechosas conclusiones. No es ella realizable sin la contribución científica y sin apoyo político.

<sup>3</sup> Nota del editor: “Prozesspolitik” en alemán significa la política de corto, mediano y largo plazo, que consiste en el manejo directo de las variables económicas y resulta de la utilización por parte del estado del instrumental clásico de la política económica: se diferencia de “Ordnungspolitik” que se refiere al conjunto de medidas tendientes a establecer un marco de ordenamiento jurídico institucional que encuadre el desenvolvimiento de la actividad económica. Esta diferenciación descansa sobre la separación de *forma o estructura*, y *proceso diario* de la actividad económica.

En la sociedad abierta, el logro de objetivos socioeconómicos primarios y secundarios sólo es estable durante un tiempo limitado. Por ello los elaborados y probados principios de la política económica deben ser sometidos constantemente a una revisión en cuanto a su utilidad. Nuevos problemas pueden requerir un ajuste de métodos e instrumentos, sin que con ello se deseche el principio liberal. La experiencia de los últimos veinticinco años ha demostrado que la orientación de la política económica de respeto por el interés privado, la libre decisión económica, la libre fijación de precios y la libre competencia, tanto en la fase de la reconstrucción como en la de la prosperidad, cumplió con su propósito de alentar el crecimiento económico, la ocupación completa y el incremento del bienestar individual. Siempre que se descubrieron fallas, éstas constituyeron alicientes para reordenar el sistema, examinando la orientación general a la luz de las nuevas ideas y conocimientos. Esto significa que el orden basado en la política económica de la economía de mercado tiene que ser renovado constantemente con un espíritu, tanto liberal como social. Es lo que distingue al sistema del dogmatismo y del pragmatismo.

Con esto se alude, al mismo tiempo, a una eminente tarea del estado democrático fuerte e independiente. Las instancias de la política económica tienen que poder contar con un apoyo político general cuando se oponen consecuentemente a la consideración de intereses de grupos, lo cual resultaría en reglamentación especial en los mercados y en intervenciones. Debe estar apoyadas por las fuerzas liberales y democráticas a seguir sin titubeos los principios del orden económico de mercado establecido. En este punto no debe haber malentendidos: la política de la economía social de mercado, más allá del dogmatismo, impone las más altas exigencias a los responsables de la política, pues solamente ella puede garantizar a la larga libertad, seguridad y eficiencia económica anheladas dentro de un sistema democrático.

# ***CAPÍTULO III***

## ***60 AÑOS DE ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO: PASADO, PRESENTE Y FUTURO***



***Bodo Herzog***



# **60 AÑOS DE ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO: PASADO, PRESENTE Y FUTURO<sup>1</sup>**

**Bodo Herzog<sup>2 3</sup>**

## **RESUMEN**

La presente contribución describe la génesis y conquistas de la Economía Social de Mercado. 60 años después de su implementación, este sistema económico y social ya no goza del reconocimiento que le correspondería en virtud de los éxitos históricos alcanzados. En los últimos tiempos son fundamentalmente dos aspectos los que han despertado voces críticas: la incertidumbre que genera un creciente desequilibrio social y el desvanecimiento del sentido de responsabilidad individual. Por ello, se requiere con urgencia impulsar un proceso básico de construcción de confianza en el sistema económico y en la capacidad de la República Federal de Alemania. Completa el trabajo una mirada sobre una posible evolución futura del modelo.

<sup>1</sup> Extraído de Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft, Fundación Konrad Adenauer, [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_13912-544-1-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_13912-544-1-30.pdf)

<sup>2</sup> El presente artículo es una re edición en español publicada por primera vez por la Konrad Adenauer Stiftung (KAS) de la Oficina de la Ciudad de Buenos Aires, República de Argentina en la Revista Diálogo Político de publicación trimestral, año XXVI - N° 1- marzo, 2009. ISSN 1667-314. Impreso en Argentina. La presente es una nueva reproducción que cuenta con la gentil autorización de la editorial y de la Oficina Central en Berlín de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Como también cuenta con la autorización del Roman Herzog Institut e. V.

<sup>3</sup> Estudió economía y matemáticas en la Universidad de Konstanz y después recibió una beca de la sociedad alemana de investigación (DFG) para doctorarse. Enseña matemáticas y economía en la Zeppelin University y en la Universidad Witten/Herdecke. Director del departamento economía política en el departamento principal Política y Asesoría de la Fundación Konrad Adenauer en Berlín. Antes fue consultor científico del "Sachverständigenrat", un comité de expertos que analiza el desarrollo macroeconómico de Alemania.

## INTRODUCCION

La Reforma Monetaria y Económica implementada el 24 de junio de 1948 a partir de la: “Ley de principios sobre racionamiento y política de precios conforme a la reforma monetaria”, marcó el fin del control de precios y sentó las bases para la Economía Social de Mercado. Pocos años después, el acto de valentía que supuso la decisión de introducir un modelo económico basado en las leyes del mercado se vio recompensado por la rápida recuperación económica de la entonces recién creada República Federal de Alemania. Hoy, 60 años más tarde, la Economía Social de Mercado ya no goza del reconocimiento que le correspondería en virtud de los éxitos históricos alcanzados y la concepción singular que encarna. La interrelación que establece entre la libertad de mercado y la responsabilidad ética del individuo frente al conjunto sigue siendo única y constituye al mismo tiempo un desafío para la sociedad y la política.

No obstante, en los últimos tiempos son fundamentalmente dos aspectos los que han despertado voces críticas hacia el modelo: por un lado, la incertidumbre que genera un creciente desequilibrio social y, por el otro, el desvanecimiento del sentido de responsabilidad individual, en particular la carencia de ejemplos en nuestra sociedad.

La presente contribución describe la génesis y conquistas de la Economía Social de Mercado. Completa el trabajo una mirada sobre una posible futura evolución del modelo.

### I. CONCEPCIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

En la actualidad, el término Economía Social de Mercado define un concepto claramente delimitado. No obstante, para un número creciente de personas no pasa de ser simplemente eso: un término más, un mero vocablo. Cada vez se la asocia menos a un modelo económico determinado o con el principio fundamental de un orden económico y social equilibrado. Tampoco se tiene en cuenta que la Economía Social de Mercado pretende constituir un marco para futuros desafíos y que en verdad es “una idea de estilo progresivo cuya forma concreta requiere de una sucesiva adaptación” (Müller-Armack).

Revitalizar la Economía Social de Mercado hoy no sólo presupone comprender las líneas de gestación históricas, entre las que se destacó la Reforma Monetaria y Económica de sesenta años atrás, sino, y sobre todo, encontrar nuevas respuestas y propuestas concretas para enfrentar los futuros desafíos, como son la globalización y el paulatino envejecimiento de la sociedad.

La Reforma Económica, implementada en junio de 1948 a instancias de Ludwig Erhard, marcó un punto de inflexión clave en la época de posguerra y facilitó las respuestas que exigían los desafíos de entonces.

Cabe recordar que la reforma se implementó un año antes de la creación oficial de la República Federal de Alemania en 1949. En la “Economía Social de Mercado” y la Reforma Económica de 1948 se tradujo la confluencia de diversas vertientes de pensamiento históricas, sociales y económicas que privilegiaban la libertad de mercado con equidad social.



Hoy, la Economía Social de Mercado goza de carácter constitucional en Alemania y el orden económico imperante lleva efectivamente ese nombre. Por otra parte, el Art. 1 del Tratado de Estado entre Alemania Federal y la RDA establece que “la Economía Social de Mercado será el orden económico común a ambas partes contratantes” y subraya la vigencia de la propiedad privada, la competencia productiva, la libre formación de los precios y, fundamentalmente, la libre circulación de trabajo, capital, bienes y servicios. Establece, asimismo, que la Economía Social de Mercado debe complementarse con un “amplio sistema de seguridad social basado en la equidad social”. Si bien la Constitución de la República Federal de Alemania no menciona expresamente la Economía Social de Mercado, las libertades allí enumeradas, como son el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad (Art. 2, Const.), el derecho a la libre elección de la profesión y del lugar de trabajo (Art. 12, Const.) o el derecho a la propiedad privada (Art. 14, Const.), conforman claramente un orden económico liberal. Asimismo, el orden económico prevé la responsabilidad individual por el bien común (Art. 14, apart. 2, Const.) y define a la República Federal de Alemania como Estado federal y social (Art. 20, apart. 1, Const.). La misma importancia que revisten las libertades en la Constitución reviste el régimen de competencia en la Economía Social de Mercado. El régimen de competencia quedó plasmado en la “Ley contra la limitación a la competencia”, que contempla disposiciones concretas para restringir el poder del mercado y los intereses particulares, y fue implementado con el propósito de garantizar los procesos de mercado basados en la competencia.

En consecuencia, el aniversario que significan sesenta años de vigencia de la Economía Social de Mercado es un motivo más que suficiente para recordar la génesis y fundamentos de nuestro orden económico, así como su posterior evolución. Por lo demás, este momento también ofrece la oportunidad de dedicar algunas consideraciones a los nuevos desafíos nacionales e internacionales que enfrenta este marco constitutivo.

## II. ANTECEDENTES DE LA REFORMA MONETARIA Y ECONÓMICA

Considerando las experiencias concretas recopiladas por economistas alemanes en la primera mitad del siglo XX como consecuencia de la guerra, la hiperinflación y el control nacionalsocialista de la economía, no sorprende que aún antes de terminada la Segunda Guerra Mundial comenzaran a desarrollarse planes para una reforma económica y monetaria basada en los principios del mercado. Particular importancia adquirieron en este contexto los economistas agrupados en lo que se dieron en llamar los tres “círculos de Friburgo”, integrados por representantes de la escuela ordoliberal de Friburgo. Muchos de los escritos e informes que surgieron en esta época continuaron vigentes una vez finalizada la guerra y sirvieron de base para el asesoramiento brindado a los políticos. Las potencias de ocupación aliadas recurrieron a la experiencia de economistas alemanes, sobre todo en relación con la preparación de la Reforma Monetaria que Alemania Occidental necesitaba implementar urgentemente. Ludwig Erhard aprovechó ese momento especial para lanzar, junto con la reforma monetaria, una amplia reforma económica. Logró arraigar así el concepto de Economía Social de Mercado, fundamentalmente desde su implementación práctica.

### III. EL DEBATE DE FONDO DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS DE LA GUERRA

Los denominados “círculos de Friburgo” eran tres foros de debate, hasta cierto punto superpuestos. En particular se trató del “Concilio de Friburgo”, el “Círculo Bonhoeff de Friburgo” y la “Comunidad de Trabajo Erwin von Beckerath”. Entre las figuras centrales de estos círculos cabe destacar a los economistas Walter Eucken, Adolf Lampe y Constantin von Dietz. En este marco surgieron escritos fundamentales que además de la política de ordenamiento del sistema económico, desarrollaron el modelo de la interdependencia entre política económica y política social “a partir de una visión cristiana del hombre”.

Después de la guerra, y una vez establecidas las nuevas estructuras administrativas en las zonas de ocupación, comenzó en diferentes niveles un debate sobre el orden económico y monetario. Dado que en un primer momento las potencias de ocupación mantuvieron los controles propios de la economía de guerra impuesta por el régimen nacionalsocialista, lo más urgente era la pronta implementación de una reforma monetaria. A tal efecto, las autoridades aliadas recurrieron a los análisis de mayor fundamento científico elaborados durante los últimos años de la guerra.

Probablemente, el foro más importante desde el punto de vista de la economía política fue la “Comunidad de Trabajo Erwin von Beckerath”, que en diversos informes había desarrollado numerosas medidas para una futura reforma económica y monetaria. En mayo de 1945, el jefe del departamento “Economics”, dependiente del gobierno militar de Alemania con sede en la ciudad de Höchst, solicitó a ese foro que junto con otros colegas elaborara un informe sobre “control de la inflación”.

Pero también los restantes círculos económicos se mostraron muy activos. Diversos contactos de Adolf Lampe con el gobierno militar francés condujeron en noviembre de 1945 a la creación del “Comité d’Etudes Economiques de Fribourg”. En este círculo estuvieron nuevamente representados varios miembros de la Comunidad de Trabajo Erwin von Beckerath. Surgió así un informe con el título “Orden monetario = orden económico”, una suerte de síntesis del trabajo realizado por dicha comunidad de trabajo. Desde la actual perspectiva, resulta interesante el hecho de que ambos informes recomendaban enfáticamente la implementación simultánea de una reforma económica y monetaria.

#### IV. ASESORAMIENTO POLÍTICO PREVIO A LA REFORMA MONETARIA: 1945-1948

Coincidentemente con estos círculos de asesores y la iniciativa desarrollada por algunos economistas alemanes, existía una clara urgencia por parte de las potencias de ocupación de contar con gente capaz para diseñar las necesarias medidas administrativas con vistas a una futura reforma monetaria. Walter Eucken, por ejemplo, formaba parte del círculo de expertos alemanes que fueron citados en la antesala del plan norteamericano o “Plan Colm-Dodge-Goldsmith” para exponer sus puntos de vista acerca de la reforma monetaria. Más tarde, Eucken, Ludwig Erhard y Franz Böhm integraron la Comisión de Expertos del Consejo de los Länder alemanes de la zona de ocupación norteamericana que, entre otras cosas, elaboró el anteproyecto de una ley de defensa de la competencia. Al unirse la zona de ocupación americana y británica en mayo de 1947 para conformar la llamada “bizona”, se instaló además un “Consejo Económico” similar a un parlamento, aunque las leyes que sancionaba requerían la aprobación del Consejo de Control Aliado.

En ese mismo tiempo comenzó a ser consultado con creciente frecuencia como experto y conferencista Alfred Müller-Armack, otro teórico de la Economía Social de Mercado. En particular desarrolló ideas para una rápida transición hacia una economía de mercado con un mecanismo de compensación social. Todas estas ideas acerca de la forma concreta que debía adoptar la Reforma Monetaria y Económica confluyeron en un departamento especializado, “Dinero y Crédito”, conducido por Ludwig Erhard, que fue instituido oficialmente por el “Consejo Económico” de la Zona Económica Unida en 1947. Así surgió, con la colaboración de numerosos economistas y como consecuencia de prolongadas deliberaciones en el Departamento “Dinero y Crédito”, el 8 de abril de 1948, el llamado “Plan Homburg” para la implementación de una reforma monetaria. Pocos días después, los expertos y miembros del Departamento Especial, a excepción de Ludwig Erhard, fueron llevados a un cónclave en Rothwesten, para preparar allí hasta junio de 1948 las medidas administrativas que requería la Reforma Monetaria. El 20 de junio de 1948, los gobiernos militares de las tres potencias occidentales dictaron las leyes y reglamentaciones de la Reforma Monetaria. Más tarde se vería que la reforma monetaria no tradujo únicamente las ideas de los expertos alemanes sino que también llevaba la impronta de las potencias de ocupación.

Algo totalmente diferente ocurrió con la reforma económica, implementada apenas unos días después. El 2 de marzo de 1948, Ludwig Erhard había sido nombrado por el “Consejo Económico” director de Administración Económica de la Zona Económica Unificada. En esa función, no sólo contaba con un margen de acción más amplio, lo que le valió, entre otras cosas, quedar exceptuado de participar del cónclave para la implementación de la Reforma Monetaria reunido en Rothwesten. También pudo poner en práctica el “Plan Homburg”, en particular sus ideas sobre una reforma económica complementaria de la proyectada reforma monetaria.

Felizmente, no dependía en forma directa de instrucciones de los Aliados y podía exhibir, además, como signo de fuerte aval a su gestión, un informe del “Consejo Consultivo Científico en Administración Económica del territorio unificado” que en particular analizó la pertinencia de “medidas de regulación del consumo y administración y política de precios luego de la Reforma Monetaria”. En este informe se abogaba mayoritariamente por la implementación urgente de una reforma económica y la simultánea liberación de precios. Asimismo, el informe señalaba la necesidad de acompañar el paquete de medidas con una política socioeconómica coordinada y una instancia de control que sancionara todo acto de abuso de poder económico por parte de los monopolios. Precisamente estos puntos fueron dos meses más tarde elementos importantes de la “Ley de principios sobre racionamiento y política de precios conforme a la reforma monetaria”, elaborada en sus tramos más importantes por Leonhard Miksch y Ludwig Erhard. Erhard logró que apenas cuatro días después de la Reforma Monetaria, el 24 de junio de 1948, la ley entrara en vigor oficialmente. La norma legal fijaba, además, las competencias de Erhard con vistas a la reglamentación concreta de la reforma económica en conexión con la Reforma Monetaria. De este modo quedaba allanado el camino hacia la implementación de la Economía Social de Mercado.

## V. LA REFORMA ECONÓMICA Y MONETARIA DEL 21 Y 24 DE JUNIO DE 1948

Para Ludwig Erhard era importante que la Reforma Monetaria no condujera a una emergencia que sumiera a los alemanes en un estado de necesidad y miseria. Además, ciertas disposiciones que no podían ser calificadas de “socialmente justas” debían tener sólo carácter transitorio. Sin embargo, lo más importante para él eran los efectos que la Reforma Monetaria irradiaría hacia la economía real. Nada debía salir mal en ese sentido.

La Reforma Monetaria se había hecho necesaria en razón de la elevada inflación y el alto endeudamiento público, consecuencia de la economía de guerra, que habían minado la confianza en el Reichsmark como moneda. En el marco de la Reforma Monetaria, el domingo 20 de junio de 1948 cada ciudadano recibió 40 marcos alemanes (DM) a cambio de 60 Reichmarks. La nueva moneda era entregada en las bocas de expendio de los bonos de comida. La segunda cuota por valor de los restantes 20 DM para completar la sustitución de las sesenta unidades de la vieja moneda debía efectivizarse en el término de los siguientes dos meses (Art. 6 de la Ley Monetaria). Al día siguiente, el 21 de junio de 1948, el marco alemán entró a regir como único medio de pago de curso legal (Art. 1 de la Ley Monetaria). Por lo tanto, la fecha de la Reforma Monetaria quedó registrada como 21 de junio de 1948. En los días y meses subsiguientes, todas las existencias de efectivo y todos los depósitos fueron sustituidos progresivamente en la relación de cambio fijada.

En opinión de todos los expertos, la Reforma Económica, y por ende la eliminación de la economía dirigida, debía implementarse en lo posible en forma simultánea con la Reforma Monetaria. Ludwig Erhard sabía que para que esa reforma fuera exitosa era imprescindible llevar adelante una reforma económica. A la inversa, una condición fundamental para el éxito de la reforma económica era una reforma monetaria. En una memorable sesión nocturna, el “Consejo Económico” de la Zona Económica Unificada aprobó en tercer debate y con la conducción de Ludwig Erhard la “Ley de principios sobre racionamiento y política de precios conforme a la reforma monetaria”. Obviamente se requería la aprobación del Consejo de Control de los Aliados; pero Erhard consideró que poseía la legitimación necesaria en función de la clara votación en el “Consejo Económico”. En consecuencia, el 24 de junio de 1948, apenas tres días después de la Reforma Monetaria, entró en vigencia la Reforma Económica. A diferencia de la Reforma Monetaria, la Reforma Económica llevaba la evidente impronta de los expertos alemanes, en particular la de Ludwig Erhard, y fijó en forma irreversible y con absoluta claridad la concepción de la Economía Social de Mercado.

La Ley, de apenas unos pocos artículos, preveía la sustitución de la economía de escasez con control de cambio y de precios por una economía de mercado orientada hacia la competencia con libre formación de precios. El Preámbulo de la Ley establecía: “La flexibilización del sistema estatal de distribución de mercadería y control de precios encuentra sus límites allí donde es necesario: 1) garantizar la protección de los sectores económicamente más débiles, 2) asegurar la ejecución de programas económicos en interés público y 3) impedir que influencias monopólicas puedan aprovecharse de la situación de emergencia que vive la población”. Por otra parte, en un anexo a esta ley se establecía que se privilegiaría la liberación de los precios por sobre la vigencia de los precios administrados. En el Art. IV final de la Ley se estableció que ésta entraba en vigencia simultáneamente con la entrada en vigor de las disposiciones legales referidas a la reforma monetaria.

En los días y meses subsiguientes, Erhard formuló la necesidad de la reforma monetaria y económica en diversos discursos pronunciados en tono enérgico y que respondían todos a un mismo tenor básico: “la sustitución de la economía forzosa por la economía de mercado supone más que solamente una medida económica en sentido estricto; implica un nuevo comienzo y una nueva base para nuestra vida social y económica”, enfatizaba.

## **VI. LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO DE LOS COMIENZOS**

En general se menciona a Alfred Müller-Armack como creador del concepto “Economía Social de Mercado”. Esta definición emblemática de nuestro sistema económico aparece por primera vez como título programático del libro “Economía dirigida y economía de mercado” (Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft), del propio Müller-Armack, publicado en diciembre de 1946. Luego del éxito de la Reforma Económica y Monetaria de 1948, el concepto “Economía Social de Mercado” fue utilizado fundamentalmente por Ludwig Erhard y terminó convirtiéndose en una marca registrada.

En particular en relación con la primera elección del Bundestag en 1949 y la elección de Konrad Adenauer como canciller federal, el concepto de Economía Social de Mercado se convertiría en un importante factor de diferenciación de la Unión Demócrata Cristiana (CDU) respecto de los restantes partidos políticos. Es interesante destacar que Ludwig Erhard utilizó el concepto por primera vez en un artículo publicado por el diario berlinés Berliner Tagesspiegel en su edición del 23 de abril de 1949, y que contiene la siguiente definición: “El objetivo de la Economía Social de Mercado es una economía sana, liberada de las ambiciones de grupos interesados, que asegura la existencia de todo un pueblo y que deja que cada uno obtenga su parte proporcional en el producto bruto nacional según la medida de su rendimiento”. Poco después, el concepto de Economía Social de Mercado aparece también en la plataforma electoral de la CDU y se traduce en la consigna “¿Economía planificada o economía de mercado?”.

## VII. ¿CUÁLES FUERON LAS CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO EN SUS COMIENZOS?

Lamentablemente, Erhard no escribió un manual sobre la política económica de la Economía Social de Mercado. No obstante, fijó y explicó sus ideas y principios en innumerables artículos y discursos. Los elementos fundamentales son los principios de la libertad individual y de mercado, la solidaridad y la subsidiariedad.

El principio de la libertad implica para Erhard dos aspectos. Por un lado, la independencia del individuo del Estado y la mayor libertad posible para las decisiones individuales (ideales liberales) y, por el otro, la protección ante posibles actos de arbitrariedad cometidos por otros individuos, como destacaran en particular los teóricos “ordoliberales” en torno a Walter Eucken. Erhard conjuga, pues, la libertad del individuo con la responsabilidad por el conjunto y la protección contra la arbitrariedad. En ese sentido, la Economía Social de Mercado es, en efecto, un nuevo camino marcado por la interrelación entre “libertad y responsabilidad”, lo que para la época constituía una verdadera novedad.

En síntesis, el principio de subsidiariedad implica que quien puede ayudarse a sí mismo debe hacerlo. Desde la perspectiva ordoliberal, significa ante todo que cada sujeto debe tener la posibilidad de mantenerse a sí mismo y a los suyos. En la concepción de la Economía Social de Mercado eso sólo es posible si todos gozan de libertad económica, en un sentido material claramente definido. Por lo tanto, el principio de subsidiariedad no sólo comprende la necesidad de decisiones autónomas, sino también la condición de la responsabilidad individual por las decisiones tomadas.

Finalmente, resta mencionar el principio de solidaridad. En esencia señala que se ayudará a quienes no están en condiciones de ayudarse a sí mismos. Este principio se deduce ante todo de la visión cristiana del hombre, y es indistinto si se trata de una necesidad de ayuda permanente o temporaria, si esa necesidad era previsible o no, o si ocurrió por circunstancias ajenas a la voluntad del individuo o como consecuencia de sus propios actos. Lo determinante es que subsidiariamente toda persona tiene garantizada cierta seguridad social y que todos los ciudadanos pueden confiar en que recibirán esa ayuda. Sin embargo, Ludwig Erhard no se cansó de subrayar que la ayuda solidaria otorgada no puede ni debe sustituir en forma permanente ni desplazar la responsabilidad de que cualquier ayuda debe estar acompañada por un aporte propio. Toda ayuda solidaria recibida en una circunstancia difícil de la vida exige de quien la recibió una cierta contraprestación en el más largo plazo. En tal sentido, esta ayuda a la autoayuda debe interpretarse como una prestación que se otorga hasta tanto la persona pueda organizarse por sus propios medios.

Estos principios traducen el carácter singular de la Economía Social de Mercado y son sintetizados por los expertos en la denominada fórmula irénica. Esa fórmula define una reconciliación permanente y fructífera de ideas y modelos económicos liberales, socialistas y cristianos convergentes hacia un nuevo modelo: la Economía Social de Mercado.

Es muy probable que en la implementación política y práctica de estos principios, Ludwig Erhard se viera fuertemente influido por el profesor de sociología y economía Franz Oppenheimer, director de su tesis doctoral. La visión de Oppenheimer era abrir una “tercera vía” entre las dos posiciones extremas encarnadas por el capitalismo salvaje y el comunismo. A tal efecto, desarrolló el modelo del “socialismo liberal”. Naturalmente, el intento de conjugar diferentes sistemas económicos e ideologías en un modelo de Economía Social de Mercado mereció la crítica de diferentes corrientes económicas y políticas y hasta fue declarado un emprendimiento imposible. En particular, cuando pocas semanas después de la Reforma Monetaria volvió a aumentar el desempleo, surgieron movimientos de protesta social. Sin embargo, Erhard permaneció imperturbable, ya que tenía en claro que el aumento del desempleo se debía fundamentalmente al hecho de que a la hora de contratar personal nuevo se daba prioridad a quienes revestían calidad de desocupados. En consecuencia, para muchos resultaba interesante registrarse como desempleados para recibir rápidamente una oferta de trabajo. Cuando poco después comenzó un crecimiento económico fulminante y se llegó casi al pleno empleo, las voces críticas callaron y la Economía Social de Mercado de Ludwig Erhard ganó creciente prestigio.

## VIII. LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO Y LAS PRIMERAS ELECCIONES PARLAMENTARIAS EN 1949

Implementada ya la Reforma Monetaria y Económica, Ludwig Erhard tomó una serie de medidas para explicar a la opinión pública sus ideas e intenciones políticas y ganar la confianza de la población. Entre los pocos políticos que al principio compartían las convicciones de Erhard figuraba Konrad Adenauer. Aunque ambas personalidades históricas sostenían considerables discrepancias en cuanto a los detalles del modelo, su instinto político le permitió a Konrad Adenauer comprender rápidamente los destacados logros de la Reforma Económica implementada de la mano de Ludwig Erhard y el rédito político que constituían de cara a las primeras elecciones parlamentarias. La experiencia política de haber sido largos años alcalde de la ciudad de Colonia hizo que Adenauer no dudara en presentar a Ludwig Erhard al partido. Con notable tenacidad, logró imponerlo como principal referente de la CDU en temas económicos a pesar de la resistencia que oponían diversos círculos dentro del partido. Erhard, a su vez, y en virtud de numerosas conferencias y de un trabajo de persuasión igualmente tenaz, logró concitar finalmente el respaldo unánime del partido al modelo de la Economía Social de Mercado. Incorporado a los "Principios de Düsseldorf", el nuevo modelo económico se constituyó en parte de la plataforma electoral de la CDU para las primeras elecciones parlamentarias, celebradas en Alemania Occidental en 1949.

En la compulsa electoral del 14 de agosto de 1949, la CDU y la CSU (Unión Socialcristiana de Baviera) obtuvieron el 31 % de los votos, que representaban 139 bancas en el nuevo Bundestag, ocho más que las ganadas por el SPD. Para Adenauer, el resultado era un "claro respaldo a la Economía Social de Mercado, en contraposición a la economía socialista de planificación central" y expuso a los jefes regionales de su partido, gobernadores de los Länder, ministros y presidentes de las legislaturas estatales, el 31 de agosto de 1949, que "la lógica consecuencia del resultado electoral para los partidos representados en el Consejo Económico de Frankfurt era reflejar las medidas encaradas en la integración del gobierno". En la misma oportunidad respaldó a Ludwig Erhard con las siguientes palabras: "En mi opinión, lo primero que debemos hacer es explicar que por tales y tales razones no podemos celebrar una alianza con el SPD, pero que demostraremos que nuestra política es más social que cualquier otra que pueda impulsar la socialdemocracia y que lo es porque toda política social coherente sólo se puede llevar adelante sobre la base de una economía realmente sana y productiva" (Schlecht - Stoltenberg, 2001).

Ludwig Erhard se convirtió así en el primer ministro de Economía de Alemania Occidental. Desde esa función impulsó la profundización e implementación de la Economía Social de Mercado. Erhard intentó siempre lograr el respaldo de su política a partir de convicciones respaldadas por fundamentos teóricos y en lo posible evitó discusiones políticas y sociales. Su máxima era: "La política económica nunca debe quedar sujeta al dictado de sectores sociales, económicos o políticos". A partir de esta actitud, era previsible que Erhard tuviera dificultades para imponer su criterio en el juego de poder de la política. No obstante, su popularidad había crecido fuertemente entre la población a partir de la prosperidad económica producto de las medidas implementadas, de modo que incluso llegó a ser elegido segundo canciller federal de Alemania Occidental.



## IX. LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO EN LA ACTUALIDAD

En razón de sus rápidos éxitos económicos en los comienzos y en la reunificación alemana de 1990, la Economía Social de Mercado se convirtió en un artículo de exportación y un ejemplo para muchos otros países. No obstante, encuestas recientes de la más diversa índole realizadas en Alemania indican que a pesar de los logros alcanzados en las últimas décadas, la Economía Social de Mercado va perdiendo adhesión entre la población. A la pregunta “el sistema económico alemán, ¿le merece una buena opinión o no le merece una buena opinión?”, el 31 % de los encuestados respondió “me merece una buena opinión”, en tanto que el 39% respondió “no me merece una buena opinión”. Es decir que más de un tercio de la población no tiene una visión positiva respecto del actual sistema económico que es la Economía Social de Mercado. Este guarismo prácticamente duplica al alcanzado en 2000.

Resultados similares arrojan numerosos otros estudios. Estos trabajos revelan, además, que no se trata de un clima momentáneo, coyuntural, sino que es una tendencia de largo plazo. Por lo tanto, cabe preguntar por qué gran parte de la población alemana siente esta creciente desconfianza hacia el sistema económico actualmente vigente.

Además de aspectos económicos tales como incremento del producto bruto interno, índice de desempleo, cotizaciones bursátiles o número de quiebras, entre los factores que determinan el cambio de actitud y percepción de la población respecto de la Economía Social de Mercado, cabe mencionar el marco político general. Este marco está condicionado fundamentalmente por las reformas realizadas y proyectadas. Una explicación importante de la menor aceptación de la Economía Social de Mercado es la creciente incertidumbre e impotencia que siente la población en relación con el avance de la globalización y los nuevos desafíos de una sociedad que envejece paulatinamente. Es interesante destacar que la opinión de la gente respecto de la globalización es casi tan crítica como la opinión que le merece la Economía Social de Mercado. Según datos de la consultora Allensbach relevados entre 1998 y 2006, el porcentaje de personas que ven en la globalización más riesgos que oportunidades pasó de un 25 % a un 47 %. Resultados similares arrojan también encuestas internacionales realizadas en el otoño boreal de 2007 por la Fundación “British American Tobacco”, dedicada a la investigación de temas de futuro. Según la encuesta correspondiente a Alemania, únicamente el 19 % de los encuestados considera estar entre los ganadores de la globalización. Se trata de la cifra más baja de todos los países europeos. A pesar de la reactivación económica de los años 2006 y 2007, apenas una sexta parte de la población alemana considera que la situación económica es justa. En este caso, se trata del porcentaje más bajo medido por la consultora Allensbach.

Sin embargo, resultados obtenidos en otras encuestas dan lugar a cierta esperanza; así, por ejemplo, los encuestados consideran alternativas no deseables el modelo de una economía de mercado de corte liberal al estilo de Estados Unidos o una economía planificada, como la que impera en Cuba. Sin embargo, esto no puede dejar satisfechos a los políticos. Por el contrario, su esfuerzo deberá estar orientado a restablecer la confianza en el modelo de la Economía Social de Mercado. Para ello será necesario encontrar una respuesta directa y conducente que alivie los temores existentes y la impotencia que siente la gente. Ante todo, cuando se trata de sancionar nuevas medidas es necesaria una mayor integración de la ciudadanía. Una buena reputación se pierde rápidamente, pero recuperarla es muy difícil. Sin inversiones sostenibles por parte del Estado y de las empresas en el modelo de la Economía Social de Mercado, difícilmente pueda recuperarse la confianza de la población en el modelo económico vigente. Las experiencias históricas de las semanas, meses y años posteriores a la Reforma Monetaria en junio de 1948 muestran, sin embargo, que pese a la reticencia inicial y las críticas expresadas contra el modelo, la perseverancia finalmente permitió convertir la Economía Social de Mercado en un verdadero éxito.

Desde la actual perspectiva, una tarea indispensable para que pueda renacer la confianza en el modelo de la Economía Social es duplicar los esfuerzos por explicar las interdependencias económicas. Los estudios más recientes revelan que un alto grado de entendimiento de la economía favorece enormemente una actitud positiva frente a la Economía Social de Mercado (Kaminski y otros, 2007). Es decir que es importante que las escuelas incorporen a sus planes de estudio la materia economía. No podemos olvidar que lo que está en juego es nuestro sistema económico y el Estado de derecho democrático de la República Federal de Alemania.

## **X. ACEPTAR LOS DESAFÍOS: REPENSAR LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO**

Para recrear la confianza de la población en el modelo de la Economía Social de Mercado, la política deberá estar en condiciones de conjugar proyecciones de futuro con propuestas políticas concretas, para ofrecer así respuestas a los actuales desafíos. Claro que ello requiere, tal como lo comprendieron los fundadores de la Economía Social de Mercado, de una permanente y dinámica evolución del modelo económico. En perspectiva histórica, fue precisamente esta permanente capacidad de adaptación el factor de éxito de la Economía Social de Mercado y el elemento de mayor seducción del modelo. También hoy, se trata de encarar los nuevos desafíos de un modo compatible con los principios básicos de la Economía Social de Mercado.

A sesenta años de su creación, la mayor complejidad del mundo actual no convierte la Economía Social de Mercado en un modelo obsoleto. Por el contrario, la hace más necesaria que nunca. Su marco ordenador refleja el mejor consenso posible de obtener en una sociedad pluralista y democrática. En tal sentido, el único interrogante que se plantea es si las concepciones y el espectro regulador de la Economía Social de Mercado aplicados en sus comienzos deberían ser redefinidos en virtud de las nuevas condiciones generales imperantes.

Los últimos años han demostrado que además de las dimensiones económicas, ecológicas y de equilibrio social, el modelo de la Economía Social de Mercado debe contemplar la creciente globalización. Entre otros aspectos, la actual sociedad ha desarrollado una nueva forma de solidaridad intergeneracional y supranacional, que no se tiene debidamente en cuenta en el actual marco ordenador. En tal sentido, el concepto de una Economía Social de Mercado global y sostenible permite una adecuada ampliación conceptual. Con esta nueva perspectiva, es posible reunir las conquistas del pasado con los desafíos que plantea el presente.

Sin embargo, está claro que sin una renovada confianza en esta idea no puede haber una base sustentable para un orden económico y social del siglo XXI. Por eso, y en forma similar a lo ocurrido sesenta años atrás con la Reforma Económica impulsada por Ludwig Erhard, es preciso impulsar un proceso básico de construcción de confianza en el sistema económico. Para ello, no basta con sancionar medidas concretas. Ante todo, es necesario recuperar y fortalecer la confianza en la capacidad de la República Federal de Alemania. Una estrategia de inversión e innovación de largo plazo no sólo será exitosa en lo económico, sino también en lo político, porque en última instancia incrementa ese “bienestar para todos” al que se refería Ludwig Erhard.

Hoy hablamos de “Economía Social de Mercado” como forma de definir y distinguir una concepción singular. En este concepto, la economía de mercado define un fundamento necesario que, sin embargo, no debe interpretarse como una economía de mercado liberal, dejada a la buena de Dios, sino como una economía de mercado controlada socialmente” (Müller Armack). En ese sentido, no necesitamos reinventar el fundamento de la Economía Social de Mercado, pero sí colocarlo sobre una base más amplia, que abarque los elementos de “globalización y sostenibilidad”.

## **XI. BIBLIOGRÁFIA**

Baethge, Hening - De Luca, Claudio - Hübner, Rainer (2005). „Eine Nation im Zwiespalt“, en Capital, 19/2005, págs. 18–24.

Ermrich, Roland (ed.) (1997). 100 Jahre Ludwig Erhard. Das Buch zur Sozialen Marktwirtschaft. Ein Jubiläumsband zum 100 Geburtstag. – Düsseldorf, MVV Medien.

Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform vom 24. Juni 1948.

Kaminski, Simone y otros (2007). Die Einstellung zur Sozialen Marktwirtschaft – Messung und Untersuchung von Einflussfaktoren, München, Roman-Herzog-Institut, 2007. (Information/Roman-Herzog- Institut; 4).

Merz, Friedrich - Glos, Michael (eds.) (2001). Soziale Marktwirtschaft im 21. Jahrhundert. Antworten der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik auf die neuen Herausforderungen, München: Olzog.

Schlecht, Otto (2002). „Soziale Marktwirtschaft“, en Becker, Winfried u.a. (eds.), Lexikon der Christlichen Demokratie in Deutschland, Paderborn u.a., Ferdinand Schöningh Verlag.

Schlecht, Otto - Stoltenberg , Gerhard (eds.) (2001). Soziale Marktwirtschaft: Grundlagen, Entwicklungen, Perspektiven, Freiburg/Breisgau, Herder.

Vogel, Sabine u.a. (ed.) (2007). Soziale Marktwirtschaft – damals und heute, Berlin/Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.

# ***CAPÍTULO IV***

## ***ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO DESDE UNA PERSPECTIVA “ORDOLIBERAL”***



***Dominik H. Ernste***



# **ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO DESDE UNA PERSPECTIVA “ORDOLIBERAL”<sup>1</sup>**

## **BASADO EN LOS “PRINCIPIOS DE POLÍTICA ECONÓMICA” DE WALTER EUCKEN**

**Dominik H. Ernste<sup>2 3</sup>**

### **RESUMEN**

En este trabajo se exponen los principios constitutivos de un régimen de libre competencia (funcionamiento del mecanismo de precios, mercados abiertos y comercio internacional, propiedad privada, libertad contractual y responsabilidad, así como constancia de la política económica), sus principios reguladores (política de competencia y política estructural, política financiera, impositiva y social, política de mercado laboral, empleo y educación), las implicancias de la Economía Social de Mercado como un orden basado en la libertad y, por último se ofrece un panorama de la Economía Social de Mercado en la comparación internacional (Estados Unidos - Alemania - China) .

<sup>1</sup> La Redacción agradece la autorización para publicar este artículo en español, aparecido en el No. 1 de la colección “Diskussion” del Instituto Roman Herzog, 2006.

<sup>2</sup> Dr. Rer.pol. Estudió ciencias económicas en Colonia, Dublin y Fairfax, Virginia; Docente en la Universidad de Ciencias Aplicadas de Colonia (1996-2000). Asistente de directorio en el grupo Gerling (2001-2003). Docente en la Universidad Europea de Ciencias Aplicadas Fresenius (2004-2005). Desde 2003, jefe departamental y director de proyecto en el Institut der Deutschen Wirtschaft Colonia (IW), campo de investigación: “economía jurídica e institucional / ética económica”.

<sup>3</sup> El presente artículo es una re edición en español publicada por primera vez por la Konrad Adenauer Stiftung (KAS) de la Oficina de la Ciudad de Buenos Aires, República de Argentina en la Revista Diálogo Político de publicación trimestral, año XXVI - N° 1- marzo, 2009. ISSN 1667-314. Impreso en Argentina. La presente es una nueva reproducción que cuenta con la gentil autorización de la editorial y de la Oficina Central en Berlin de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Como también cuenta con la autorización del Roman Herzog Institut e. V.

## I. CONCEPTO: ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

El concepto de Economía Social de Mercado describe el orden económico vigente en la República Federal de Alemania. Su elemento fundamental es la conjugación del “principio de libertad de mercado con equidad social”. La concepción de la Economía Social de Mercado fue desarrollada para la reconstrucción de la República Federal de Alemania luego de la Segunda Guerra Mundial, como alternativa a una economía dirigida. Su implementación política en los años 1947 a 1949 está íntimamente ligada a los nombres de Ludwig Erhard y Alfred Müller-Armack. Este último es quien acuñó el concepto “Economía Social de Mercado”.

La Economía Social de Mercado se fundamenta en los principios del ordoliberalismo desarrollado por la Escuela de Friburgo (Walter Eucken, Alfred Müller-Armack, entre otros) durante la década de 1930. Su principio básico es un sistema de competencia lo más perfecto posible garantizado por el Estado, el que complementariamente debe impulsar una adecuada política social. El principio de la Economía Social de Mercado conjuga elementos del liberalismo y de la Doctrina Social de la Iglesia, para conformar un orden fundamental social y democrático.

Principales elementos en la concepción de la Economía Social de Mercado:

- Propiedad privada de los medios de producción y libre formación de los precios.
- Libertad contractual.
- Implementación de un régimen de competencia y garantía de su vigencia a través del control de los monopolios y el abuso de poder (mediante leyes antitrust o en defensa de la competencia y contra la competencia desleal, entre otras medidas).
- Libre comercio exterior, libre convertibilidad de la moneda.
- Estabilidad de la moneda (a través de un banco central independiente, por ejemplo).
- Seguridad social a través de seguros previsionales, contra enfermedad, desempleo y cuidados permanentes, además de seguro contra accidentes.
- Constancia y confiabilidad de la política económica.

A diferencia de una economía al estilo *laissez-faire*, la Economía Social de Mercado exige la mano ordenadora del Estado. Walter Eucken enumera ciertos principios constitutivos y reguladores de la política de ordenamiento, que identifica como elementos guía de la política económica y social.



## II. PRINCIPIOS CONSTITUTIVOS DE UN RÉGIMEN DE LIBRE COMPETENCIA

### A. Funcionamiento del mecanismo de precios

El colapso de la Unión Soviética y del ex bloque comunista demostró ante los ojos de todo el mundo que las instancias centrales de un gobierno no están en condiciones de planificar y controlar la economía de modo tal que mejore al bienestar social de todo el pueblo. Este control estatal de la economía fracasa en virtud de la complejidad de las relaciones económicas y la gran cantidad de informaciones que deben ser procesadas. Por eso, en la actualidad, una gran mayoría de países ha desechado la economía de planificación central como modelo económico y las decisiones que anteriormente tomaban las autoridades de planificación son tomadas hoy por millones de individuos, hogares y empresas.

Además de la oferta y la demanda, una fuente de información importante para los sujetos económicos a la hora de tomar decisiones son los precios como reflejo de las relaciones de escasez y calidad. Por otra parte, el precio inclina los recursos escasos hacia su mejor aplicación. Los precios que se forman en el mercado permiten que las decisiones sobre producción se tomen en forma descentralizada, actualizada, ubicua y basadas en informaciones precisas sobre las necesidades que se articulan en el mercado. La creación de un sistema de precios funcional en una economía basada en la propiedad privada es, en consecuencia, el mejor camino conocido para el crecimiento y el bienestar.

Condición para el funcionamiento del mecanismo de precios es una moneda estable, dado que la inflación genera informaciones distorsionadas (Primacía de la política monetaria - W. Eucken). También interfieren con las funciones del precio y llevan al despilfarro de recursos las injerencias del Estado en forma de precios o salarios mínimos o máximos. La intervención del Estado sólo es adecuada cuando fracasan los mecanismos de mercado y se hace necesario asegurar un nivel social mínimo, dado que, de lo contrario, el mecanismo de precios no puede cumplir con su función de señal y canalización, con la consecuencia de ineficiencias en el sistema.

### B. Mercados abiertos y comercio internacional

El equilibrio de la demanda y la oferta a través del precio no sólo funciona en el mercado interno, sino que también genera más crecimiento y bienestar en los países que participan de un libre intercambio de bienes y servicios. Incluso las partes supuestamente más débiles, que no son superiores en ningún segmento productivo, pueden beneficiarse con la apertura de los mercados aprovechando ventajas de costos comparativos. Un ejemplo: aún si Alemania fuese superior a los productores polacos en la fabricación de automóviles y de productos textiles, la división del trabajo entre ambos países sería igualmente rentable. Alemania se especializaría en la fabricación de autos y Polonia, en la de productos textiles, siempre que los fabricantes alemanes tuvieran comparativamente mayores ventajas en la producción automotriz que en la producción textil. De este modo, ambos países se posicionan mejor por el comercio internacional de bienes, aún cuando dentro de un mismo país existan perdedores (industria textil en Alemania, fabricantes de automóviles en Polonia). En última instancia, sin embargo, el cambio estructural contribuye a más crecimiento y a un mayor bienestar para todos. La concentración en actividades que pueden realizarse en condiciones y a costos comparativamente más ventajosos permite elaborar una mayor cantidad de bienes a igual inversión. Por eso, la compensación social para los perdedores no debería hacerse a través de precios máximos o mínimos (como sigue ocurriendo en el caso del agro europeo, por ejemplo), sino a través de pagos directos limitados a los perdedores del cambio estructural. Ello contribuye a la paz social en la Economía Social de Mercado.

### **C. Propiedad privada, libertad contractual y responsabilidad, tanto como constancia, de la política económica**

Para que un régimen de competencia pueda funcionar adecuadamente, es importante proteger la propiedad privada de injerencias arbitrarias por parte del Estado y excesivas cargas impositivas o sociales. Sólo quien puede disfrutar de la mayor parte de su esfuerzo y trabajo tendrá incentivos suficientes como para hacer un manejo cuidadoso de la propiedad y la fuerza laboral. Excesivas cargas impositivas y sociales desalientan los incentivos laborales y de inversiones y paralizan la dinámica económica. Garantizar los derechos de propiedad y la libertad individual creando un orden general es, por ende, una tarea fundamental del Estado en la Economía Social de Mercado. Un orden de competencia garantiza, por un lado, la propiedad privada y, por el otro, evita la posibilidad de llegar a una posición de monopolio. De este modo, la competencia se encarga de limitar el poder de mercado, dado que siempre existe la posibilidad de que surjan nuevos competidores. En forma similar, la competencia entre los Estados nacionales limita el poder de imposición y garantiza la libertad individual.

Para que un régimen de competencia pueda funcionar adecuadamente, se requiere contar con libertad contractual, ya que sólo a través de contratos libres, celebrados individualmente, es posible equilibrar la oferta y la demanda a través del precio. No obstante, estos acuerdos no deben llevar a la formación de monopolios o cárteles. Por eso debe existir un control de los monopolios. Asimismo, y como contrapartida del derecho de propiedad, quien tiene el derecho de gozar de sus beneficios también debe hacerse cargo de las pérdidas. Esto incluye la responsabilidad por daños resultantes de la actividad comercial que no deben ser transferidos a terceros (es decir, a la sociedad). En la medida en que esta responsabilidad se ve limitada, por ejemplo a través de acuerdos laborales (caso concretó de los ejecutivos de grandes empresas) o de contratos sociales, debe garantizarse que existan otros incentivos adecuados para fomentar un manejo cuidadoso de los recursos y la producción de bienes.

Asimismo, el ordenamiento marco debe ser transparente y comprensible, y no debe quedar sometido a modificaciones permanentes. La constancia de la política económica brinda a las empresas y hogares la debida seguridad para planificar sus inversiones y celebrar sus contratos. La competencia por sí sola ejerce suficiente presión sobre las empresas, de modo que al menos las condiciones generales para las inversiones deberían ser confiables.

Todos estos principios deben regir en forma simultánea, dado que se condicionan recíprocamente y dependen unos de otros ("interdependencia de la política económica"). Un orden basado en los principios constitutivos asegura la mayor asignación posible de los factores de producción y conduce a innovaciones e imitaciones (competencia como procedimiento descubridor). Al mismo tiempo, alienta el cambio estructural (proceso de destrucción creativa) y crea posibilidades de elección y opciones alternativas para la oferta y la demanda ("limitación del poder").

### III. PRINCIPIOS REGULADORES

Más allá de fijar el orden económico, en algunos casos resulta necesaria la intervención del Estado para corregir los resultados del mercado. Una medida necesaria es la corrección de la contabilización económica o internalización de efectos externos. La internalización de efectos externos surge cuando la actividad económica afecta (o beneficia) los intereses de terceros, sin que los costos o las ganancias correspondientes ingresen en el cálculo de costos y beneficios del causante. Otra injerencia estatal necesaria es garantizar un mínimo existencial para todos, de conformidad con el principio de subsidiariedad.

#### A. Política de competencia y política estructural

Debido a que a menudo la competencia resulta incómoda, no han faltado ni faltan los intentos por limitarla o eliminarla. La función de la política de competencia es proteger el adecuado funcionamiento de la competencia contra estos ataques. En Alemania, el fundamento jurídico para estas medidas es la “Ley contra las limitaciones a la competencia”. Su objetivo es evitar la formación de monopolios y poder económico unilateral.

Por su parte y en forma paralela, la política estructural tiene por objeto morigerar el impacto que genera el cambio estructural que provoca la competencia como proceso de destrucción creativa. No obstante, con frecuencia este instrumento ha derivado en subsidios permanentes que no han hecho otra cosa que conservar viejas estructuras (un ejemplo son los subsidios a la producción de carbón) y, por lo tanto, es conveniente hacer un uso muy restrictivo y acotado en el tiempo de este instrumento.

Algunas recomendaciones ilustrativas de lo señalado son:

- El objetivo central de la política de competencia debería ser velar por la apertura de los mercados, esto es eliminar posibles barreras de acceso y no obstaculizar los esfuerzos por llegar al mercado de posibles competidores.
- Eliminación de subsidios estatales que distorsionan la competencia (por ejemplo, los actuales subsidios que reciben la industria del carbón o el agro).
- No debe haber una política estructural de mercado ni una política industrial selectiva que favorezcan a determinados sectores económicos o empresas, como por ejemplo la obligación de contar con el diploma de maestro en el sector de los oficios para instalar un negocio.
- Una permanente reevaluación y la paulatina eliminación del predominio del Estado y de las comunas en el sector de los servicios esenciales es tan necesaria como lo es la eliminación de restricciones de acceso para empresas privadas en estos mercados (cfr. apertura de los mercados de telecomunicaciones, prestaciones sociales, sector energético).

## B. Política financiera, impositiva y social

Una función del Estado es corregir la distribución primaria de los ingresos que tiene lugar en el mercado en función del rendimiento individual. El objetivo es garantizar un mínimo existencial a quienes no están en condiciones de obtener un ingreso en el mercado. Para tener la plena seguridad de que los pagos por transferencia sólo benefician a quienes no están en condiciones de mantenerse por sí mismos, se requiere hacer un estricto análisis de las necesidades básicas. En coincidencia con el principio de subsidiariedad proveniente de la Doctrina Social de la Iglesia, todos tienen la obligación de obtener ingreso en el mercado en la medida de sus posibilidades. Sólo en caso de que eso no sea suficiente para cubrir el mínimo existencial, el Estado deberá efectuar pagos complementarios.

Es importante que la política redistributiva se financie únicamente a través de impuestos y no recurra suplementariamente a los fondos de sistemas de seguridad social. Así se incrementa la transparencia y aceptación de los sistemas y es posible verificar quién carga con los costos y quién se ve beneficiado. En última instancia, el objetivo de la política social debe ser la justicia de oportunidades (“oportunidades para todos”) y no la igualdad de los resultados. Básicamente, deberá considerarse siempre el conflicto que existe entre el objetivo de la eficiencia y aquel otro de la justicia, dado que más redistribución siempre disminuye al mismo tiempo los incentivos productivos y, por ende, el crecimiento. Por lo tanto, es importante reducir el gasto público en consumo y, en cambio, fortalecer las inversiones.

Otras recomendaciones para la conformación del sistema impositivo y de transferencias desde la perspectiva de una política de ordenamiento son:

- Clara separación entre el sector público y el sector privado en el nivel municipal (aplicando la cláusula de subsidiariedad en los regímenes comunales).
- Simplificación del sistema impositivo ampliando la base imponible y reduciendo las alícuotas, para evitar que los sujetos afectados reaccionen soslayando el pago de impuestos.
- Clara distinción entre las corrientes financieras: resulta inconveniente financiar con fondos de los sistemas de seguridad social prestaciones ajenas a estos sistemas y es importante conservar la simetría entre funciones e ingresos de los entes jurisdiccionales.
- Redistribución de los ingresos en función de necesidades debidamente verificadas a través del sistema de transferencias y financiamiento de éstas sólo a través de los fondos recaudados en concepto de impuestos.
- Limitación del volumen de transferencias al mínimo existencial preservando los criterios generales de tolerabilidad diseñados para todos y no únicamente para un círculo privilegiado.

En relación con los sistemas de seguridad social, resultan pertinentes las siguientes medidas:

- Se procurará reducir los aportes al seguro previsional establecido por ley:
  - a) incrementado la edad jubilatoria en función de la evolución en la expectativa de vida y el número de jubilados,
  - b) reduciendo el monto de la jubilación en el caso de las jubilaciones anticipadas en función de reducciones matemáticamente correctas,
  - c) reservando el seguro para deudos a personas sin adecuado ingreso propio,
  - d) realizando ajustes anuales de las jubilaciones que consideren el cambio demográfico y las consecuencias para la sostenibilidad del sistema.
- El seguro de cuidados permanentes financiado por el sistema de reparto deberá hacerse más sustentable introduciendo un sistema de capitalización obligatorio, a la vez que se limitará el catálogo de prestaciones y se procurará fortalecer el sistema de previsión privada.
- Es conveniente impulsar la reforma del seguro por enfermedad sobre la base de una prima por salud, un mayor grado de responsabilidad propia, fortalecimiento de la competencia entre diferentes compañías aseguradoras y limitación a las prestaciones básicas.

### **C. Política de mercado laboral, empleo y educación**

Desde el punto de vista de la política de ordenamiento tal como la interpreta la Economía Social de Mercado, no se requiere de una política de empleo y de mercado laboral especial. La mejor política de empleo consiste en crear condiciones generales competitivas, ya que los puestos de trabajo son creados por empresas y no por una política estatal de mercado laboral. Los puestos de trabajo surgen o se conservan cuando los costos laborales en el largo plazo no son superiores a la ganancia realizable. Es conveniente que el Estado cree ante todo condiciones generales que promuevan las inversiones para incrementar el empleo. Un seguro público contra el desempleo debe diseñarse de manera compatible con incentivos para el empleo. Medidas adicionales (la llamada política de mercado laboral activa) no suelen crear lugares de trabajo que contribuyan a financiar el sistema de seguridad social mediante aportes. Más bien se manifiestan efectos negativos sobre el empleo, dado que el financiamiento de la política de mercado laboral encarece el costo laboral en otra parte.

La política educativa debe fortalecer la autonomía de las instituciones educativas y promover el sentido de responsabilidad de los educandos. La función del Estado debe limitarse a ejercer la superintendencia jurídica, garantizar estándares comunes y el acceso al mercado y promover su transparencia. Es importante que la permanencia en las diferentes instituciones educativas tienda a acortarse y flexibilizarse. Un aspecto prioritario de la política educativa consiste en incrementar la justicia de oportunidades, para lo cual se requiere en particular el financiamiento público de los niveles preescolar y escolar, en tanto que el nivel de estudios terciarios aporta sobre todo beneficios asignables individualmente y no puede ser financiado a través de aranceles.

Los ejes centrales de la política educativa y de mercado laboral son:

- Eliminar el exceso de regulaciones y burocracias en el mercado laboral, en particular en lo referente a contratos temporarios, empleo de tiempo parcial y protección contra despidos.
- Prioridad de la intermediación de trabajo por sobre prestaciones de la política de mercado laboral; fortalecimiento de medidas compensatorias, además de prescindir de medidas de creación de empleo y ajuste estructural.
- En la política educativa, resulta pertinente una mayor libertad de derecho de elección de alumnos y estudiantes y las instituciones educativas. A través de estándares educativos y una evaluación regular de los resultados obtenidos, puede fomentarse una mayor competencia entre las instituciones educativas. A tal efecto, es importante que los estudiantes o alumnos asuman una parte de los costos, por ejemplo en forma de bonos educativos, aranceles universitarios y garantías crediticias. Al mismo tiempo, debe revisarse por completo el régimen laboral vigente en el sector educativo (por ejemplo eliminación del estatus de funcionario público para docentes, remuneración orientada al rendimiento, capacitación obligatoria, presencia obligatoria). La Tabla 1 recoge un cuadro general de diferentes campos políticos en los que Alemania necesita introducir urgentes reformas con vistas al nivel de regulaciones en la comparación internacional.

#### **IV. EL ORDEN DE LA LIBERTAD**

En su discurso “El orden de la libertad” del 15 de marzo de 2005, el presidente Horst Köhler sintetizó de manera concisa y exacta los principios generales de la política de ordenamiento de una Economía Social de Mercado: “En un orden basado en la libertad los ciudadanos encargan al Estado fijar las reglas de juego y se reservan para ellos el juego mismo. Las reglas son la propiedad privada y la libertad contractual, un régimen basado en la competencia y mercados abiertos, libre formación de los precios y estabilidad de la moneda, seguro contra los principales riesgos de la vida para todos y responsabilidad del individuo por sus actos y omisiones. La función de un Estado social moderno es proteger a sus ciudadanos en situaciones de emergencia sin arrogarse la capacidad de garantizar el nivel de vida alcanzado. Las reglas de juego deben ser confiables y otorgar previsibilidad. Sin confiabilidad no hay confianza y sin confianza no hay progreso”.

#### **V. LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO EN LA COMPARACIÓN INTERNACIONAL**

##### **A. Estados Unidos: economía de mercado**

Características básicas del sistema económico imperante en Estados Unidos son la libertad de contrato y la ausencia de regulaciones. En consonancia con la tradición anglosajona, el Estado vela por la seguridad interior y exterior, fija apenas un marco de ordenamiento general y sólo interviene en forma muy acotada en la actividad económica. El mercado es el principal mecanismo para la asignación de medios y recursos escasos. En general se confía más en el mercado como institución capaz de conciliar la demanda y la oferta. En tal sentido, en el mercado laboral se confía en incentivos tales como el salario como la mejor forma de garantizar la calidad de las prestaciones laborales. Las normas quedan reducidas a un mínimo.

El legislador apenas limita la propiedad privada y el poder de decisión sobre la misma. En un régimen de competencia liberal, las decisiones acerca de producción, ventas, publicidad, son privativas de los empresarios. Clientes y compradores son libres en sus decisiones, pero también responsables por sus actos. Existe una amplia libertad industrial y contractual, en donde sólo las partes contratantes deciden sobre el contenido de los contratos en el marco de lo permitido por ley.

Esta concepción liberal de la economía de mercado también se refleja en el hecho de que Estados Unidos (junto con otros Estados anglosajones) encabeza el índice de regulación del Institut der Deutschen Wirtschaft de Colonia, Alemania (IW). Las intervenciones del Estado quedan circunscriptas a los sectores esenciales, tal como muestra el Cuadro 1. Un puntaje bajo significa pocas normas y casi ninguna regulación que desarticule al mercado. El Cuadro 1 ilustra que, a diferencia de los países anglosajones, en Alemania existe un nivel de intervención del Estado muy superior y que la confianza en la función reguladora del mercado es muy inferior.

**Cuadro 1**  
**El modelo anglosajón de economía de mercado**

<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
⇒ Mercados abiertos y amplia libertad de comercio exterior (excepción: política industrial)	⇒ Sistema de seguridad social débil y rudimentario
⇒ Libre intercambio de bienes: sistema monetario estable; los precios no pierden su función indicadora de cambios en las condiciones de demanda y oferta	⇒ Mayor desigualdad social
⇒ Libertad de contrato	⇒ Poca inversión en capital humano
⇒ Amplio poder de decisión sobre los medios de producción	⇒ Poca justicia en las oportunidades de partida
⇒ El sesgo competitivo del sistema económico genera incentivos para el desarrollo tecnológico y la investigación	⇒ Poca inversión en la infraestructura pública
⇒ Elevados incentivos laborales en razón de los escasos niveles de seguridad social	

---

⇒ Garantía de los derechos de propiedad gracias a poderes públicos independientes

---

⇒ Se privilegia la igualdad general por sobre un régimen de justicia individual

---

## **B. Alemania – Economía Social de Mercado**

Alemania opone a la economía liberal anglosajona su modelo de una Economía Social de Mercado, que le asigna al Estado una posición más fuerte:

- El Estado, además de una política de ordenamiento, impulsa también una política de intervención en los procesos económicos, es decir que interviene con regulaciones en la actividad económica para alcanzar objetivos sociales (en particular seguridad social).
- El mecanismo de mercado de la libre formación de precios no siempre conduce a una situación de equilibrio. Por lo tanto, en aquellas situaciones en las que el mercado fracasa (efectos externos, monopolios naturales, asimetrías en el nivel de información, entre otros), se requiere de la intervención reguladora del Estado.
- No obstante, mantienen su vigencia los principios constitutivos, en particular la estabilidad del nivel de precios, propiedad privada y libertad contractual.
- Básicamente, la política económica apuesta a promover y fortalecer el mercado y la competencia.
- El Estado interviene en el libre ejercicio de las actividades comerciales e industriales, en particular para prevenir riesgos de salud y seguridad. No obstante, en algunos casos la elección de los recursos se extralimita (prohibiciones, normas), de modo que la libertad contractual se ve excesivamente cercenada y se confía poco en ella. Esto determina un excesivo nivel de regulaciones, sobre todo en el mercado laboral.

---

### ***Cuadro 2***

#### ***La Economía Social de Mercado alemana***

---

##### **Ventajas**

⇒ Mercados abiertos (libre comercio exterior)

##### **Desventajas**

⇒ Intervenciones del Estado obstaculizan una asignación eficiente de los recursos escasos a través de los mercados

---



<p>⇒ Propiedad privada de los medios de producción</p>	<p>⇒ En parte, sistemas de transferencias muy amplios que paralizan la iniciativa propia y reducen los incentivos de empleo e inversión (el ingreso obtenido por un trabajo en relación de dependencia debe ser superior al ingreso obtenido en concepto de asistencia social)</p>
<p>⇒ Libertad cambiaria y estabilidad de la moneda</p>	
<p>⇒ La seguridad social pública puede incrementar la predisposición a asumir riesgos porque en caso de fracasar, existe una red social de contención</p>	<p>⇒ Escasa flexibilidad y la mayor densidad regulatoria de todos los países de la OCDE en el mercado laboral</p>
<p>⇒ Constancia y confiabilidad comparativamente alta de la política económica</p>	<p>⇒ Un sistema impositivo muy complejo en virtud del intento de lograr una justicia para cada caso individual</p>
<p>⇒ Garantía de los derechos humanos sobre la base de un orden libre: la libertad individual solo puede cercenarse en virtud de funciones superiores soberanas</p>	<p>⇒ La igualdad de oportunidades sólo se materializa parcialmente dado que las oportunidades iniciales todavía no se equiparan sistemáticamente. Entre otras cosas, falta un adecuado fomento de hijos de familias de inmigrantes</p>
<p>⇒ Garantía de la propiedad privada y los derechos de disponer de la misma gracias a tres poderes públicos independientes.</p>	
<p>⇒ Paz social</p>	
<p>⇒ Infraestructura comparativamente buena</p>	

### C. China: sistema económico socialista

La estrategia de desarrollo articulada por China ha llevado a un crecimiento de la economía basado en las exportaciones y la formación simultánea de polos de crecimiento en el interior del país. China es hoy una de las principales naciones exportadoras del mundo y un financista en los mercados internacionales de capital. Semejante posición se esperaría más bien de un país industrializado altamente desarrollado. Sin embargo, en el sector doméstico, China presenta las estructuras típicamente duales de un país en desarrollo. Por un lado, los polos de crecimiento operan como aceleradores del bienestar. Por el otro, surgen fuertes desequilibrios regionales porque las provincias abiertas y orientadas al mercado experimentan un crecimiento más rápido. Además, dentro de una misma región se observa una importante brecha de crecimiento y bienestar entre los centros urbanos y las zonas rurales.

Ambas realidades alientan movimientos migratorios internos que engrosan el sector informal y la desocupación. Esta problemática se ve agudizada por la creciente competencia que en las empresas públicas sobredimensionadas seguramente requerirá medidas de ajuste de personal. No obstante, a pesar de generar en muchos casos importantes pérdidas, las empresas públicas no privatizadas continúan recibiendo nuevos créditos de parte de la banca pública. De este modo, los bancos estatales que dominan el sistema financiero llevan acumuladas elevadas sumas en concepto de créditos que probablemente no pueden ser reembolsados, lo que pone en peligro el sistema bancario y la estabilidad de la moneda.

A pesar de todo, el gobierno chino se muestra renuente a la hora de encarar una reforma del sector público. Es probable que el cierre de empresas públicas no rentables genere un fuerte aumento de la desocupación, sobre todo en las ciudades. Sin embargo, el problema fundamental son probablemente los muchos millones de trabajadores golondrina. Por un lado, aportan mano de obra barata que contribuye a las altas tasas de crecimiento. Por el otro, su creciente descontento por las condiciones de pobreza en las que viven podría traducirse, en el mediano plazo, en tensiones sociales. Por lo tanto, comparada con Estados Unidos y Alemania, la inseguridad social y política es alta. En general suelen ser exitosas las empresas que mantienen buenas relaciones con el poder. Un grave problema son los elevados niveles de corrupción.

No obstante, el país alcanzó en 2005, nuevamente, una tasa de crecimiento del 9,9%, que dejó atrás a Francia y Gran Bretaña con un producto bruto interno de 1.830 mil millones de euros y se convirtió en la cuarta potencia económica del mundo. China sigue siendo así una de las regiones económicas más dinámicas del planeta.

Pese a promover una economía de mercado, el Partido Comunista de China (PCC) no ha renunciado a su objetivo de establecer el comunismo como un orden fundamental que abarque todos los ámbitos sociales. La actual economía de mercado es considerada apenas una etapa de transición insoslayable. Según su doctrina, el comunismo sólo puede alcanzarse por vía del capitalismo, al que en la próxima etapa le seguirá la socialización del capital. En las escuelas de formación de cuadros del partido comunista sigue enseñándose esta dialéctica "inoslayable".

En términos generales, difícilmente pueda hablarse de un sistema económico uniforme en toda China, dado que existen numerosas zonas económicas especiales con regulaciones igualmente especiales. No obstante, cabe consignar algunas características generales:

- El Estado no se interpreta como distribuidor alternativo de recursos, sino que a menudo actúa como agente de mercado y oferente independiente.
- En general existe una marcada burocracia estatal y un elevado nivel regulatorio, resultado de una clara vocación de poder del Estado.
- Mercados abiertos (libre comercio exterior) sólo en aquellos sectores que los gobernantes consideran apropiados.
- Sistema de propiedad dual (propiedad pública y privada).
- La regulación del mercado a través de un plan o de acuerdos cooperativos es habitual y constituye una reliquia de tiempos de la economía dirigida.
- Sistema de precios dual, en función del cual para determinados productos coexisten precios controlados y de mercado.
- Los desarrollos económicos deben guardar relación con los objetivos políticos.

**Cuadro 3**  
***El modelo económico socialista de China***

<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
⇒ Ventajas de costos en sectores productivos intensivos en mano de obra	⇒ Propiedad privada limitada e incertidumbre respecto de futuras normás sobre propiedad
⇒ Elevada predisposición al rendimiento	⇒ Despilfarro de recursos (entre otros ambientales) debido a incentivos incorrectos y ausencia de medidas correctivas allí donde no funcionan las leyes del mercado, por ejemplo en presencia de efectos externos
⇒ Rápido crecimiento económico debido a ventajas comparativas y absolutas en costos y por la rápida realización de los objetivos de producción gracias a disposiciones administrativas	⇒ Desigualdad en la distribución de ingresos (diferencias entre provincias costeras y provincias mediterráneas empobrecidas)

---

⇒ Fragmentación del mercado laboral: un sector exportador de avanzada versus un sector agrario obsoleto

---

⇒ Dualidad tecnológica: junto a empresas industriales ultramodernas coexisten numerosas grandes empresas públicas deficitarias (el cambio estructural necesario en parte no se ha concretado aún)

---

⇒ Baja calidad de las instituciones estatales: sistema institucional insuficiente como justicia, sistema financiero, entre otras cosas debido a que se mantuvo el orden sociopolítico comunista, por ejemplo, el monopolio de poder del Partido Comunista una justicia dependiente del poder político y falta de libertad individual (de opinión)

---

⇒ Escasa o nula seguridad social, por ejemplo en el caso de la jubilación y el desempleo; los sistemas de seguridad social recién están en gestación

---

⇒ Violaciones a los derechos humanos (privación de la libertad por manifestar la opinión, ejercicio de la religión, etc.)

---

**Tabla 1**  
**Intensidad regulatoria en 28 países de la OCDE\***

País	Subíndice Regulación del mercado laboral	Subíndice Regulación del mercado de productos	Subíndice Regulación del mercado de capitales	Subíndice Regulación del mercado laboral e innovación	Subíndice Good Governance	Índice regulatorio del IW
Nueva Zelanda	4(26)	1 (19)	1 (17)	11 (41)	3 (87)	1 (23)
Estados Unidos	1 (12)	10 (30)	8 (28)	1 (21)	13 (73)	2 (24)
Reino Unido	5 (26)	8 (29)	3(18)	3 (31)	11 (76)	3 (26)
Canadá	2 (17)	4 (26)	10 (34)	5 (36)	9 (78)	4 (27)
Dinamarca	6 (30)	9 (29)	6 (24)	6 (37)	5 (84)	5 (27)
Finlandia	14 (49)	2 (21)	5 (21)	9 (39)	2 (88)	6 (29)
Australia	7 (34)	3 (23)	11 (35)	2 (30)	8 (78)	7 (29)
Irlanda	8 (37)	5 (26)	2 (17)	13 (45)	12 (76)	8 (30)
Suiza	3 (26)	13 (37)	13 (37)	12 (44)	1 (92)	9 (30)
Suecia	17 (56)	6 (27)	7 (27)	4 (32)	7 (81)	10 (32)
Países Bajos	18 (56)	11 (34)	4 (21)	7 (38)	6 (81)	11(34)
Noruega	12 (48)	15 (38)	16 (40)	17 (51)	4 (85)	12 (39)
Bélgica	15 (50)	17 (39)	9 (30)	14 (48)	15 (65)	13 (40)
Austria	24 (65)	7 (28)	12 (36)	19 (54)	10 (77)	14 (41)
Japón	13 (49)	20 (44)	22 (56)	8 (39)	18 (59)	15 (46)
Eslovaquia	10 (39)	18 (41)	18 (44)	18 (53)	21 (47)	16 (46)
España	25 (66)	12 (36)	17 (42)	16 (50)	16 (61)	17 (47)
Francia	22 (64)	21 (46)	14 (37)	s/d	19 (58)	18 (47)
Hungría	11 (48)	23 (49)	19 (45)	15 (48)	20 (48)	19 (49)
Portugal	21 (63)	16 (39)	20 (45)	21 (56)	17 (60)	20 (49)
Rep. Checa	9 (39)	25 (51)	21 (47)	20 (55)	23 (42)	21 (50)
Alemania	28 (81)	14 (37)	15 (38)	22 (65)	14 (67)	22 (51)
Corea del Sur	16 (51)	24 (50)	25 (67)	10 (39)	24 (42)	23 (53)

País	Subíndice Regulación del mercado laboral	Subíndice Regulación del mercado de productos	Subíndice Regulación del mercado de capitales	Subíndice Regulación del mercado laboral e innovación	Subíndice Good Governance	Índice regulatorio del IW
Italia	19 (61)	22 (48)	24 (62)	24 (71)	25 (40)	24 (60)
Grecia	23 (65)	19 (44)	23 (61)	25 (79)	22 (42)	25 (61)
Polonia	20 (62)	27 (63)	27 (74)	s/d	28 (34)	26 (66)
México	27 (69)	28 (66)	26 (73)	23 (66)	27 (15)	27 (72)
Turquía	26 (66)	26 (53)	28 (80)	s/d	28 (8)	28 (73)

\* Ranking (y puntaje) medidos en una escala de 0 = sin regulaciones hasta 100 = máxima regulación, con excepción del subíndice Good Governance, en el cual 0 = peores condiciones de marco y 100 = mejores condiciones generales.

Fuente: Ernste/Hardege (2006) – Índice de nivel de regulación del IW, Análisis IW Nro 16, Colonia.

# ***CAPÍTULO V***

## ***PRINCIPIOS RECTORES PARA EL BIENESTAR, LA JUSTICIA SOCIAL Y UNA ECONOMÍA SOSTENIBLE***



*Leitlinien*





# **PRINCIPIOS RECTORES PARA EL BIENESTAR, LA JUSTICIA SOCIAL Y UNA ECONOMÍA SOSTENIBLE**

**Leitlinien<sup>1</sup>**

## **PREÁMBULO**

A pesar de que en numerosos países del mundo la creciente interdependencia económica y política ha conducido a un mayor crecimiento y competencia, mejorando las oportunidades de formación, fortaleciendo la infraestructura social y reduciendo la pobreza, constatamos que la paz, la libertad y la justicia se encuentran amenazadas. La distribución desigual de la riqueza a escala mundial tiene una creciente corresponsabilidad en las tensiones políticas y sociales. La presente crisis financiera y económica sólo puede superarse con reglas internacionales para los mercados financieros; algo que requiere profesar conjuntamente una economía sostenible. Necesitamos un consenso internacional que posibilite el bienestar, la justicia social y una economía sostenible con base en principios y valores comunes. Al efecto, en los tiempos de crisis no hay que poner en peligro los impactos positivos de la globalización anteponiendo un proteccionismo nacional o regional. La orientación hacia el bienestar común, la legitimación democrática y la invulnerabilidad de la dignidad humana son el fundamento sobre el que se construye este consenso considerando particularidades culturales y sociales.

## **PRINCIPIOS RECTORES**

Solidaridad y subsidiaridad son los principios rectores. La solidaridad procura que la economía de mercado se legitime continuamente por su orientación hacia el bienestar común. La subsidiaridad crea y garantiza el espacio para la auto responsabilidad y la iniciativa propia.

## **I. REGLAMENTACIÓN MARCO DE LEGALIDAD**

Un sistema jurídico con capacidad funcional, confiable y democráticamente legitimado es la base para una actuación económica eficiente y sostenible. Crea las condiciones para una economía eficaz, para una administración pública eficiente y cercana a los ciudadanos y para considerar los principios de una buena gestión gubernamental. Elementos normativos y una supervisión consecuente controlan el cumplimiento de las reglas y castigan un comportamiento irregular. Ello no es un fin en sí mismo. La regulación es oportuna y precisa para diseñar los incentivos en la economía de competencia de tal manera que la acción descentralizadora en la competencia lleve a resultados provechosos en el ámbito sociopolítico.

<sup>1</sup> Documento elaborado por la Oficina Central en Berlin de la Fundación Konrad Adenauer (KAS).

## **II. RÉGIMEN DE PROPIEDAD Y EMPLEO**

Una estructura económica eficaz y conforme con la sostenibilidad debe basarse en un régimen de propiedad privada que pone el poder dispositivo sobre los bienes en manos de empresas privadas y de los hogares. La propiedad privada genera el impulso decisivo para obtener ingresos a través del trabajo y es la base de un empresariado innovador. Sólo un orden económico que se basa en la propiedad privada asegura sosteniblemente el empleo. Con éste fundamento pueden desarrollarse la auto responsabilidad y la iniciativa propia sin las cuales es inconcebible un manejo eficiente del potencial propio, de la educación, de la innovación, del crecimiento y del bienestar. La propiedad privada caracteriza un orden de competencia donde un sinnúmero de pequeños y medianos empresarios responden con su propiedad personal por sus actividades. La propiedad incluye una obligación social. Su uso debe servir al mismo tiempo para el bien de la comunidad, lo que implica un desempeño empresarial medurado y sostenible y ayuda a evitar un afán de lucro superficial y con perspectiva a corto plazo.

## **III. COMPETENCIA COMO LA BASE**

Un orden de competencia a escala mundial basado en la libre formación de los precios optimiza la asignación de los escasos recursos. La competencia con capacidad funcional es el motor que impulsa una economía sostenible, fomenta la eficiencia y el progreso, fortalece el actuar responsable e impide el surgimiento de un poder unilateral de mercado. Un orden de competencia exige mercados abiertos tanto nacional como internacionalmente y un control del poder de mercado por parte del Estado y la comunidad internacional de estados. La competencia se basa en el principio de rendimiento y de la igualdad de oportunidades.

## **IV. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD**

La libertad de la competencia implica la aplicación del principio de responsabilidad para vincular la competencia de rendimiento con la responsabilidad del respectivo actor. Las perspectivas de conseguir ganancias estimulan la competencia. La responsabilidad personal en caso de pérdidas limita al mismo tiempo una actitud irresponsable con riesgos excesivos.

## **V. ESTABILIDAD DE LAS CONDICIONES ECONÓMICAS MARCO**

Un orden de economía de mercado necesita una política económica organizada a largo plazo y la mayor estabilidad macroeconómica posible. Ello es vigente particularmente para los mercados financieros nacionales e internacionales. Inversiones y decisiones de consumo a largo plazo presuponen confianza en un orden marco estable, lo que incluye también el rechazo a medidas proteccionistas y una política monetaria que se oriente exclusivamente en metas económicas nacionales y de crecimiento a corto plazo.

## **VI. SUMINISTRO DE BIENES PÚBLICOS POR PARTE DEL ESTADO**

En un orden de economía de mercado el Estado debe garantizar el suministro de bienes públicos, si el mercado no los pone a disposición de la sociedad o lo hace insuficientemente. Una infraestructura eficiente, oportunidades de formación básica y el acceso a una amplia cobertura sanitaria son áreas donde el Estado tiene que involucrarse. En casos de necesidad social el Estado debe asumir una responsabilidad especial si bien deberán ser limitadas sus intervenciones.

## **VII. SOLIDARIDAD Y GARANTÍAS SOCIALES**

El crecimiento económico favorece el combate contra la pobreza. La economía de mercado no puede impedir que surjan desigualdades en los ingresos y desventajas para partes de la población. Por tanto en una economía de mercado se necesitan sistemas de garantías sociales y mecanismos de compensación regional que estén en concordancia con el mercado y tengan un amplio impacto entre la población así como un sistema fiscal orientado en el rendimiento, para asegurar la paz social y facilitar una participación adecuada de amplios sectores poblacionales en el desarrollo económico y social.

## **VIII. COMPATIBILIDAD DE INCENTIVOS**

Para financiar las tareas del Estado, en un orden de economía de mercado se requiere un sistema de contribuciones orientado en incentivos. Las contribuciones no deben tener un diseño que reduzca los incentivos o lleve a distorsiones en la asignación.

## **IX. SOSTENIBILIDAD**

Todo orden económico debe valorarse también por sus resultados a largo plazo. La sostenibilidad en su aspecto ecológico, social y fiscal es uno de los criterios más importantes de éxito y expresa la justicia intergeneracional. Un orden jurídico que se basa en la responsabilidad en su sentido personal y legal fortalece la sostenibilidad.

Particularmente una política activa con respecto a la protección climática representa una obligación económica y moral para garantizar los medios naturales de subsistencia de las futuras generaciones.

## **X. POLÍTICA DE MERCADOS ABIERTOS**

Acciones nacionales individuales no son ningún remedio en la crisis, por el contrario pueden hacer que los impactos internacionales de la crisis económica sean peores. Una política coordinada de mercados abiertos y el respeto ante las reglas del juego limpio son decisivos. Frente al proteccionismo y nacionalismo económico hay que seguir fortaleciendo las instituciones internacionales relevantes.

## **A. Condiciones de éxito para un orden económico global con carácter social y de mercado**

Una economía abierta y mundial necesita un marco internacional. Los principios y las reglas que han resultado eficaces a escala nacional y europea en el contexto de un orden económico y de valores orientado en lo social y en la economía de mercado tienen que aplicarse también en el ámbito mundial. Estos principios combinan libertad y responsabilidad que vayan en pos del beneficio para todos. Hay que fortalecerlos especialmente en el ámbito de los mercados financieros y del orden del comercio mundial. Se requiere una mayor legitimación, capacidad funcional y cooperación profundizada de las instituciones internacionales y la creación de foros de cooperación integradores. Un sistema jurídico confiable y un orden democrático conforme a la subsidiaridad son la base para ello. La competencia política y la participación política en las naciones promueven el desarrollo económico y la estabilidad del orden internacional social y económico. La información necesaria, producida por medios y asociaciones independientes sólo se puede garantizar en este tipo de orden. El consenso y el compromiso de los actores políticos, económicos y sociales con la conciliación de intereses en el marco nacional e internacional son los requisitos para el “bienestar para todos”.

# ***CAPÍTULO VI***

## ***LAS FUERZAS INFLUYENTES: EL ESTADO***



***Walter Eucken***



## I. EL PROBLEMA

Todos los pensamientos sobre la tarea de la política de ordenamiento actual, sobre el fracaso de los numerosos experimentos de política económica y sobre el orden competitivo libre, desembocan en la siguiente cuestión: *¿Quién debe realizar dicho orden?*

Aún cuando en la historia pudimos comprobar una fuerte tendencia hacia su realización, sabemos también que aquél no se realiza por sí mismo, sino que para ello se requiere que la política económica observe ciertos principios. No le es impuesto a la realidad económica; pero tampoco surge por sí mismo de la economía real. *¿Quién debe, por lo tanto, estructurarlo o ayudar a ello?*

Esta pregunta sólo puede hacerla aquel que crea en nuestra libertad para influir sobre el desarrollo histórico. El dogma del determinismo ha relegado también el problema de quien ha de realizar el orden del futuro. Para un pensador como Marx no existía el problema de la potencia ordenadora de la sociedad post-revolucionaria. Pero para nosotros, que no creemos que el proceso histórico se desarrolla sin nuestro quehacer, el problema aparece forzosamente en primer plano.

Es un problema complicado. Al responder se piensa en primer lugar y de manera involuntaria en el estado. *¿Pero hasta qué punto se debe esperar algo de él, después que el desarrollo histórico ha comportado tantas desilusiones, y el estado se ha mostrado tantas veces tan débil como una pelota en manos de los intereses de grupo?*

De tales dudas han surgido los proyectos que mencionamos antes, destronar al estado como potencia ordenadora y trasladar la tarea a órganos de administración autónoma, a organizaciones profesionales. Estas ideas han sido desarrolladas con una formulación especialmente ingeniosa por Johan Messner<sup>1</sup> (Ver notas al final del documento).

El convencimiento de la necesidad del sistema de libre competencia se une en él a una consideración libre de ilusiones de lo que se puede exigir al estado.

<sup>1</sup> Del libro Eucken, Walter, *Fundamentos de la política económica*, Ediciones RIALP, Madrid, 1956 (título original en alemán Grundsätze der Wirtschaftspolitik, J. C.B. Mohr (Paul Siebeck) Verlag, Tübinga, 1952). Versión revisada de la edición española por Konrad Adenauer Stiftung A.C. y reproducido con la gentil autorización de las editoriales.

<sup>2</sup> El presente artículo es una re edición en español publicada por primera vez por el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), Décima Edición, © 1983 Konrad Adenauer Stiftung A. C. - CIEDLA. ISBN 950-9431-00-1. Impreso en Argentina. La presente es una nueva reproducción que cuenta con la gentil autorización de la editorial y de la Oficina Central en Berlin de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

También reconoce el peligro de anarquía de grupos, que encierra la traslación de funciones de dirección a organizaciones profesionales. Según Messner, la organización profesional de construcción de maquinaria, o del carbón, o agrícola, no tendría como misión establecer planes para la dirección del proceso económico diario de las empresas asociadas y procurar su ejecución, sino que sólo tendría que velar –en los mercados de la construcción, de la maquinaria y en los demás– por el establecimiento de la libre competencia. Así cada organización profesional se convertiría en una potencia ordenadora junto al resto de las organizaciones profesionales.

Pero se debe mantener en pie la objeción de que la organización profesional no está capacitada en absoluto para convertirse en sujeto del sistema del libre competencia, precisamente porque las organizaciones profesionales no apoyarán una forma de mercado que vaya contra sus supuestos o efectivos intereses. La experiencia se muestra contraria. La organización profesional se basa en aquellos que pertenecen a la profesión. Aquella sostiene el interés de su profesión. El hecho de implantar, la organización profesional correspondiente, la competencia en los mercados del trigo, del azúcar o de las herramientas, significa exigir demasiado a los hombres, cuando el monopolio parece corresponder más a los intereses de la organización profesional y proteger a las empresas asociadas de penosas alteraciones y pérdidas. Los precios de monopolio para cereales, azúcar y maquinaria ofrecen perspectivas de ganancia inmediata, más altas para los distintos grupos organizados en gremios profesionales. El que la competencia les resulte a largo plazo más provechosa es algo en lo que no se repara la mayoría de veces; ya que esta idea presupone un conocimiento racional de la totalidad del proceso económico, mientras que las ventajas inmediatas del monopolio saltan a la vista. El sistema de la libre competencia soluciona un problema económico total, pero las organizaciones profesionales se interesan más de cerca por los intereses parciales e inmediatos de los grupos. Si las organizaciones profesionales del carbón, de la agricultura, de la industria del cuero y del resto de los gremios asumiesen funciones de ordenamiento independientes, se habría perdido la oportunidad de implantar el orden de la competencia.

¿Pero qué ocurriría si el estado coaccionase a las organizaciones profesionales, es decir, si por la pérdida de su independencia las convirtiese en simples instrumentos de un sistema de libre competencia? Entonces no serían los gremios, sino el estado el guardián del orden de la competencia. Y con ello nos vemos lanzados de nuevo a la siguiente pregunta: ¿Cómo se puede convertir el estado moderno en una potencia que realice un orden económico utilizable?

## II. ACTIVIDAD ESTATAL Y AUTORIDAD ESTATAL

1) En la mayoría de los países, especialmente en los que han alcanzado el grado de grandes potencias, el estado ha tenido a una rápida transformación hacia el centralismo, restringiendo las garantías jurídicas y los parlamentos, junto con un aumento de la burocracia. Sin embargo, la característica más importante del desarrollo del estado en el siglo XX, es el *incremento del volumen de la actividad estatal* y la disminución simultáneas de la autoridad estatal.



Como se ha ido extendiendo el ámbito de la autoridad estatal en el sector económico y social, en la reglamentación de la relación de trabajo de la producción del comercio exterior, del abastecimiento del capital, etc., no necesita ninguna explicación. Este aumento de la actividad del estado en extensión e intensidad oculta una pérdida de autoridad. El estado parece ser poderoso, pero no es independiente. La mayoría de las veces no puede uno imaginarse con suficiente claridad la influencia tan esencial y a menudo decisiva, pero siempre incontrolada, que ejercen las asociaciones de la industria, de la agricultura y del comercio, los grandes monopolios, konzerns y sindicatos sobre la formación de la voluntad del estado<sup>2</sup>.

En la Constitución de los EE.UU., por ejemplo, no se habla de los sindicatos. Pero los sindicatos americanos son de hecho un poder político decisivo. Lo mismo ocurre en Inglaterra y en Francia. Muchos gobiernos han sido derribados en Francia por los sindicatos, que no se mostraban conformes con la política comercial o de salarios, o por grupos de poder industriales que deseaban una política comercial distinta. En Alemania, entre 1919 y 1933 era tan intensa la influencia de las asociaciones industriales, que a la larga se hizo imposible un control eficaz de los cárteles. Lasalle ha hablado ocasionalmente de la “constitución real” de un país, que podría discrepar esencialmente de la constitución escrita. Con más exactitud se podría caracterizar quizás el mismo hecho –análogo a la pareja de conceptos constitución económica y orden económico– de la siguiente manera: “La organización estatal” discrepa la mayoría de las veces enormemente de la “constitución estatal”. Las decisiones totales que se manifiestan en las constituciones no alcanzan efectividad, los poderes legales constituciones –como por ejemplo, el parlamento– son desplazados en provecho de poderes que se encuentran fuera de la constitución y que intentan imponer sus intereses particulares. Ha surgido una nueva situación feudal. También estatalmente surge una anarquía de grupos o pluralismo.

2) esta disgregación del estado ocurre de doble manera: en primer lugar al ser intereses de grupo los que determinan su política. Unas veces son grupos de poder individuales o también combinaciones de varios grupos de poder, por ejemplo, en el caso de que asociaciones industriales y sindicatos procedan comúnmente en cuestiones de aumento de aranceles o de prohibiciones a la importación. Estos grupos hegemónicos o de poder cobraron influencia tanto en los órganos legislativos y parlamentos, como también en los de administración de justicia, ministerios y en otras entidades administrativas centrales. El estado se nos muestra sometido a una serie de grupos de poder.

Se hace patente al mismo tiempo la pérdida de autoridad, ya que los grupos de poder asumen ciertas competencias que hasta ahora ejercía el estado. Un ejemplo de la política comercial puede ilustrar esto: la Convención de Bruselas sobre el azúcar, de 1912, fue pactada por órganos de los estados participantes. Pero unos veinte años más tarde fueron los representantes de las poderosas asociaciones de la industria azucarera los que firmaron en Bruselas el acuerdo internacional sobre el azúcar de 1931.

El grupo de poder industrial había sustituido al estado y a sus funcionarios y los directores de aquel fueron legitimados por el estado para firmar el acuerdo. Alteraciones análogas se dieron en otras industrias, como en la del hierro o en la de la seda artificial, donde las negociaciones y acuerdos de cártel sustituyeron también a la política comercial del estado. Los pools internacionales del zinc, el caucho, el trigo y otras mercancías son influenciadas, e incluso dirigidos la mayoría de las veces, por los grupos interesados. En ningún lugar se impone el interés de los grupos económicos con más desconsideración que en el sector de las relaciones económicas internacionales.

Esta absorción de las competencias estatales por los grupos de poder privados tienen aún una trascendencia mayor, sobre todo a consecuencia del carácter soberano con que se ha impuesto el derecho autónomo de las condiciones generales.

Cada hogar y cada empresa vive siempre una y otra vez la extraña contradicción siguiente: de un lado, el complejo de competencias del estado, que interviene en la vida a través de los contratos de trabajo, la distribución de mercancías, seguros obligatorios, etc., y del otro lado, el hecho de que en las transacciones con el banco, con empresas de transporte, con firmás industriales, etc. el derecho autocreado de la economía desplaza al derecho estatal, debilitando de esta manera la autoridad del estado.

Los grupos de poder económico no sólo delimitan o socavan las competencias estatales por medio de las condiciones generales. Existen otros métodos: Cuando, por ejemplo, un estado establece legalmente la libertad industrial, y entonces los órganos de poder privados, por ejemplo, los sindicatos imposibilitan por medio de impedimentos a la competencia la fundación de nuevas firmás, quitando así vigencia real a la ley del estado.

3) El observador del desarrollo del estado en el siglo XX recuerda una y otra vez descripciones del sistema feudal medieval. "Al investir a los señores feudales y las comunas de poder estatal, que manejan igual que una posesión privada, aparecen dentro del estado, y al mismo tiempo frente a éste, personalidades de derecho público, el mismo estado, cuyo derecho no está sometido a la constitución del estado. Lejos de considerarse como órganos de un todo superior, esas personalidades sólo ven en el estado un molesto señor feudal cuyas limitadas facultades se encuentran bajo el celoso control de aquellos a quienes han investido con el feudo".

Así describía Jellinek la situación en Francia en la época de los Capetos. "El soberano no se encontraba frente a una masa uniforme de súbditos, como en el estado moderno, constituía sólo el vértice de una pirámide de dignatarios: príncipes y otros nobles vasallos, eclesiásticos, autoridades municipales" (G. Ritte<sup>3</sup>).

De todas maneras, el sistema feudal de nuestros días, en detalle, se diferencia mucho del de aquel tiempo. Los vínculos morales de fidelidad entre el rey y los feudatarios resultaban a menudo eficaces; aún cuando también fueron frecuentemente despreciados. Hoy la relación de los grupos de poder con el estado es la mayoría de las veces un puro juego de fuerza.

Pero, a pesar de todas las particularidades del sistema feudal de entonces y del sistema feudal moderno en América, en Inglaterra, en Francia, en Alemania y en otros países, en todos los sitios se trata de la destrucción de la autoridad del estado por poderes particulares que representan intereses particulares. Y una característica propia del desarrollo moderno es precisamente que a dicha pérdida de autoridad va unida una rápida expansión de la actividad del estado.

Pero a diferencia de lo que ocurrió en la Edad Media, hoy es imprescindible un estado cuya voluntad se forma unitaria y concretamente, con un ámbito de actuación claramente determinado, ya que es necesario establecer y mantener el orden económico del gigantesco proceso en régimen de división del trabajo de la economía industrial, sin la cual no pueden ya vivir los hombres. Por ello la anarquía de grupos tiene hoy consecuencias mucho más amenazadoras que entonces. Lo que en aquel tiempo era tolerable ya no lo es hoy. La política económica parece algo problemático, porque el estado fracasa como potencia ordenadora.

4) Pero también en este punto es manifiesto el anacronismo de las ideas. No se tiene ante los ojos al estado, en el cual se vive y en el que se hacen las experiencias diarias, sino al estado tal y como se lo han imaginado las generaciones anteriores, y muchas veces idealizado.

Hegel había caracterizado al Estado como la realización de la idea moral. Y Schmoller decía en 1872, que el estado era "la más grandiosa institución moral para la educación del género humano"<sup>4</sup>. Sin embargo, hay que tener siempre presente cuán poco ligado a normás morales se siente el estado moderno, sobre todo cuando es una gran potencia. En el siglo XIX se percibió el conflicto moral ante el que se encontraba el estadista al actuar con arreglo a la razón de estado. En el siglo XX ya no se planteó este problema. Muchos contemplan ingenuamente al ente colectivo como a un ser absoluto que no necesita justificación moral para sus actividades. En realidad dentro del ente colectivo la responsabilidad está a menudo diseminada hasta un grado tal, que cada sujeto responsable apenas se apercibe de ella. Los hombres al servicio de una colectividad creen fácilmente que actúan como ejecutores de una genuina necesidad y asumen de esta forma actividades de las que se aterrorizarían como particulares. La injusticia patente no es sentida ya como tal. Toma igualmente un carácter abstracto y puede aparecer incluso con la máscara del más alto deber.

¡Paradójicamente, en nuestros días, cuando el estado suscribe más el principio de la amoralidad, muchos hombres lo consideran como un ser cual podrían ser trasladadas funciones casi ilimitadas, como si fuese el padre independiente y bienhechor de sus ciudadanos! Y esto a pesar de que su autoridad en otros aspectos es un engaño, lo que es un signo más de lo casuístico del pensamiento de nuestros días.

Lo que generalmente ocurre resulta especialmente claro en el ámbito de la política económica. Ejemplo: la fijación de la cotización de las divisas, por encima del punto de equilibrio, se justifica con el argumento de que el estado puede y debe distribuir las divisas siguiendo los intereses económicos-políticos. El que la administración estatal pueda elegir diariamente entre los millares de proposiciones aquellas que sean más convenientes se considera como algo evidente y el que grupos de poder influyan en la distribución de divisas en algo que queda totalmente ignorado.

Pongamos otro ejemplo: en el caso de la nacionalización, muchos no se plantean el problema de si los funcionarios estatales impuestos por el estado tienen suficientes aptitud para dirigir las grandes empresas. De esta forma, la exigencia de los hombres del siglo XX se encuentra sometida cada vez más, a influencias difícilmente perceptibles. Es corriente el siguiente proceso intelectual. Como la economía libre fracasa, el estado tiene que asumir la dirección del proceso económico. Sin reflexionar en absoluto sobre la dificultad del problema de dirección, se contesta afirmativamente y con demasiada rapidez a la pregunta de si el estado puede cumplir esta tarea. Se cree ser realista y en realidad no se ve ni el problema factico de la dirección ni al estado en concreto. ¡Esta es precisamente una característica decisiva del problema del ordenamiento económico desde la revolución industrial!. Para su solución no tenemos ningún estado a nuestra disposición.

El ordenamiento del estado implica una tarea semejante a la del ordenamiento de la economía. El peligro del estado totalitario demuestra igualmente la necesidad de un aparato estatal estable, que posea suficiente poder para cumplir determinadas tareas de ordenamiento exactamente delimitadas.

5) A historiadores como Lorenz Von Stein, Tocqueville, Burckhardt, Taine y otros, debemos descripciones sobre el desarrollo del estado durante los siglos XVIII y XIX. También poseemos descripciones sobre la formación del estado en el siglo XX. Pero, por muy importante que sean tales descripciones, no debemos darnos por satisfechos con ellas, ya que hay que plantear también la pregunta desde el punto de vista de la política de ordenamiento. ¿Cómo se puede estructurar un estado de derecho eficiente? Si la exposición del desarrollo estatal es importante, no lo es menos la otra pregunta de cómo puede ser solucionado el problema que plantea. Pero debemos conformarnos con comprobar que el orden del estado y los otros órdenes se encuentran extremadamente amenazados.

El problema sigue pendiente. Tampoco desde el punto de vista intelectual ha comenzado a solucionarse. Los grandes teóricos del estado de los siglos XVII y XVIII, como por ejemplo, Grocio, Locke, Puffendorf y Montesquieu, pusieron los cimientos de las constituciones y del estado de derecho del siglo XIX. Pero, para ellos no existía todavía la problemática de la moderna sociedad industrial de masas y sus modernos órganos de poder sociales y económicos. Y la moderna teoría del estado dio tal importancia a la descripción de los hechos jurídicos, que el problema del ordenamiento político apenas surgió o sólo se planteo de manera accidental. También aquí la creencia en el determinismo relega a un lado el planeamiento del problema del ordenamiento político. Pero nuestra sociedad industrial plantea nuevas tareas. No nuevas en el sentido de que fuesen anticuados los objetivos que desde entonces perseguía el estado; crear un estado apto para sus funciones, en el que estén justamente delimitados los derechos de libertad entre los diferentes individuos.

Pero nuevas en cuanto a que para alcanzar ese objetivo en una economía y sociedad transformadas hay que realizar además otros principios prácticos distintos a los de entonces. Y en este sentido, la estructuración del estado requiere de nuevo una reflexión sobre el ordenamiento político. Este problema sobrepasa naturalmente los límites de nuestro estudio. Todos los problemas de las formas de estado y de derecho político, e incluso de derecho internacional, estarían aquí incluidos. Pero no solamente es posible, sino necesario plantear el problema desde la vertiente de la política económica, precisamente porque sin la potencia ordenadora, el estado, no se puede construir un orden económico satisfactorio y porque la nueva configuración del estado esta en relación con la estructura del orden económico<sup>5</sup>.

### III. LA INTERDEPENDENCIA DEL ORDEN ECONÓMICO Y DEL ORDEN ESTATAL

Nuestro estudio ha demostrado varias veces la interdependencia existente entre el orden económico y estatal.

Se señaló, por ejemplo, que un estado dirigido centralmente tendía con más fuerza hacia la planificación central que un estado federal. Y al contrario, que por la introducción de una planificación central –por ejemplo, en la economía de guerra de Alemania durante la primera guerra mundial y en otros muchos casos– se tambaleó la estructura federal del estado. Subsiguientemente, la planificación central lleva a un predominio de la administración y a un retroceso de los poderes legislativos y judiciales. Y contrariamente: la existencia de un aparato administrativo tiende al establecimiento o introducción del racionamiento y de la planificación central, porque con ello aquel encuentra ocupación. A la eliminación de la libertad de planificación de las distintas empresas y hogares y a su subordinación a las autoridades centrales y a sus decretos va unida una derogación de ciertas libertades existentes en las constituciones, por ejemplo, de la libertad industrial o de la libertad de domicilio o de la contratación.

Con ello se transforma la relación del estado con respecto a sus ciudadanos y se impone una tendencia a desposeer a estos últimos de sus derechos. En el caso contrario, la interrelación no es tan estrecha, pero también existe. La aparición de una tiranía con la derogación fáctica de los derechos fundamentales no necesita desencadenar la tendencia inmediata hacia la economía centralizada. No es sólo posible que la tiranía abandone a los hogares particulares y a las empresas la dirección de importantes sectores del proceso económico, sino que esto fue de hecho lo que ocurrió, por ejemplo, en Rusia durante la época de la Nueva Política Económica. Pero, a la larga, la tiranía parece mostrar la tendencia a asumir por si misma la dirección del proceso de producción a través de la supresión de la libertad de planificación individual.

Esto fue también lo que ocurrió en Rusia desde 1928. En la existencia de una capa de agricultores e industriales independientes, la tiranía ve a la larga una amenaza política. Además, la dirección centralizada del proceso económico está más acorde con los fines de poder de una tiranía, ya que con tales métodos puede concentrar las fuerzas económicas mucho más rápidamente para la expansión del potencial industrial.

Son estos dos momentos sobre todo, los que impulsan a la tiranía moderna hacia la economía centralizada.

La interdependencia en que se encuentran los órdenes económicos con el resto de los órdenes vitales puede ser exactamente caracterizada, es decir, pueden eludirse totalmente los conceptos generales de capitalismo, de estado capitalista o de imperialismo<sup>6</sup>.

Precisamente por la existencia de esta interdependencia general, el problema de la estructuración de un estado, que supere las dependencias feudales modernas, sólo puede plantearse relacionando los problemas del orden estatal y del orden económico.

La política económica requiere un estado capaz de actuar. Esto implica la necesidad de una cierta política económica de ordenamiento. Con ello se va perfilando nuestra pregunta: ¿Qué principios hay que observar en la política económica para que surja un estado independiente que pueda ser al mismo tiempo una potencia ordenadora?

#### IV. PRINCIPIOS POLÍTICOS – ESTATALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Si bien la política económica ha contribuido a ampliar el ámbito de actividades de muchos estados en el siglo XX, también ha contribuido a debilitarlo. De este desarrollo fáctico de los estados se pueden obtener los principios que buscamos y que deben observarse para hacer al estado capaz de cumplir sus funciones, como potencia ordenadora.

**Primer principio:** *la política del estado debe estar dirigida a disolver los grupos de poder económico o a delimitar sus funciones.* Cada fortalecimiento de los grupos de poder disminuye la moderna autoridad feudal del estado.

Muchas tendencias modernas de políticas económica no tiene en cuenta esta experiencia; lo que, como vimos, conduce al desequilibrio y a que, como vimos, conduce el desequilibrio y a trastornos en la dirección del proceso económico, pero también a un debilitamiento del estado. En cuanto tales formaciones de poder reciben privilegios estatales, aparece un círculo vicioso. Al igual que en la época feudal medieval, los derechos de soberanía y privilegio concedidos son utilizados de nuevo para combatir otros derechos y privilegios.

En el estudio hecho hasta ahora se ha visto lo errónea que resulta la petición de incrementar los órganos de administración autónoma. Los proyectos que se incluyen bajo el concepto de democracia económica se encuentran también expuestos a las mismas objeciones<sup>7</sup>.

En resumen: se piensa que en la democracia económica la dirección reside en los pequeños parlamentos internos de los órganos de administración autónoma, cuyos representantes o funcionarios deben pertenecer al grupo de los empresarios, trabajadores y consumidores.

Los precios y cantidades, es decir, la totalidad de los detalles del proceso económico deben determinarse a través de negociaciones entre los órganos de administración autónoma, por ejemplo, los de carbón, los de la industria del hierro, etc. Y sólo en caso de desacuerdo se piensa en la posibilidad de un arbitraje obligatorio por parte del estado. Lo que se pretendía, pues, era “una economía de mercado poderosa, con una formación de voluntad descentralizada y democrática y un arbitraje estatal subsidiario en casos excepcionales”. “*Cárteles con constitución parlamentaria*”, tal parecería ser la solución fundamental del problema del orden en el programa de la democracia económica” (F. Böhm). Tal solución resultaría insuficiente y peligrosa tanto en el orden económico como en el estatal. No hay más que pensar, por ejemplo, en una fábrica de tejidos que tuviese que recibir sus cupos de las administraciones autónomas de fibras textiles, del carbón, de materias colorantes y otros productos químicos, de la construcción de maquinaria, etc. De esa forma es imposible una coordinación correcta, el equilibrio de los medios de producción complementarios, la adaptación de la producción a las variadas exigencias de la industria de transformación y su encuadramiento en la totalidad de la producción del proceso económico. Pero al mismo tiempo se rompería la unidad del estado y le sería imposible ejercer su función ordenadora. Todos los intentos de constituir, junto al ámbito político y cultural, un tercer sector económico autónomo son arriesgados<sup>8</sup>. Lo único que hacen es fortalecer a los grupos de poder económico.

En la historia de la Edad Media fue la anarquía, que surgió de la independencia de los poderes feudales, la que desencadenó la tendencia al absolutismo. El principio absoluto apareció como el salvador ante la disolución que implicaban las luchas de los poderes feudales. Hoy existe el peligro de que la anarquía de los grupos de poder conduzca a la hegemonía de poderes aún más amenazadores que el absolutismo es decir, a la tiranía. Eso debe ser evitado. Sobre todo, el estado no debe caer –como ocurrió tantas veces– en el círculo vicioso descrito. El que concede el primer privilegio debe saber que establece el trampolín para alcanzar un segundo privilegio, y que el segundo privilegio será la base para la conquista de un tercero. Un ejemplo aleccionador es el desarrollo de los sindicatos americanos, cuya fuerza fue incrementándose gracias a la legislación estatal sobre sindicatos, cupos a la inmigración y derecho de huelgas, así como por la jurisprudencia sobre “closed shop”. Pero en otros monopolios los hechos no son distintos.

En una situación en que los grupos de poder económico y social han alcanzado una posición fuerte y se encuentran dotados de privilegios estatales, resulta difícil la disminución o desaparición de éstos. Pero la historia ofrece suficientes ejemplos que muestran que, en la lucha entre los grupos de poder, puede imponerse una dirección estatal decidida.

**Segundo principio:** *la actividad del estado debe dirigirse a la estructuración de los órdenes económicos.*

Sabemos a dónde conduce el que los estados, tal y como lo hemos experimentado en el siglo XX, se acostumbren al extender el ámbito de sus actividades a su asumir misiones que los órganos estatales no pueden cumplir.

Pongamos otro ejemplo: A menudo el estado se ve obligado a distribuir por sí mismo los medios de producción en las distintas aplicaciones. No se trata aquí de la dificultad inminente de elegir, las inversiones económicas correctas entre los miles de proyectos posibles, sino sobre todo, de las consecuencias políticas. En todos los sitios se declara las “necesidades” de grupos de intereses de la agricultura, de la construcción, de los ferrocarriles, de la minería y de muchas ramás de la industria y la artesanía. Son muy instructivas en este sentido las relaciones que la distribución del dinero del Plan Marshall creó en muchos países europeos a partir de 1948. ¿Cómo deben comprobar los órganos estatales las numerosas peticiones? Los funcionarios son incapaces de esto. Se encuentran sometidos a parcialidades; es decir a intereses.

¿Pero cómo debe trazarse el límite de la actividad del estado? Para mantenerse dentro de este sector: se pueden decretar por los órganos legislativos del estado leyes de movimiento capitales, de la Bolsa o hipotecarias, pero el control directo de la corriente de capital es superior a sus fuerzas.

La conveniencia de una mayor o menor actividad del estado es un problema que muchas veces es desatendido. No se trata de un problema cuantitativo, sino cualitativo. Tan intolerable como el abandonar la estructuración del orden económico a sí mismo en la época de la industria y la técnica modernas de las grandes ciudades y de las masas, es la incapacidad del estado para dirigir el proceso económico. El estado puede, a través de sus órganos, concluir tratados comerciales o establecer un sistema económico satisfactorio, pero no puede dirigir el comercio exterior o el crédito monetario en sus particularidades.

A esto se añade que cuando es el estado quien establece el tipo de cambio, su fijación se convierte en un problema de la mayor importancia política. El que el tipo de cambio se fije en cuatro, en tres o en 2,8 dólares, no es sólo un problema en cuya solución influyan intereses de grupo, sino que posee igualmente una importancia esencial para la política exterior.

Tampoco la fijación de los salarios fortalece al estado, sino que, por el contrario, debilita la formación de su voluntad, ya que es arrastrado a la lucha de intereses. Precisamente esta circunstancia ha originado en el siglo XX muchas crisis del estado. Con ello, los estados que comenzaron a experimentar en política económica iniciaron algo que habría de repercutir sobre ellos mismos. Esto lo enseña también la moderna historia de Francia. El estado que quería dominar el proceso económico diario fue arrastrado por dichos procesos. Pero, si aquél quiere salvar su independencia y a pesar de ello interviene en dicho proceso, la única solución es la tiranía.

Para superar esta contradicción, que ha alcanzado a partir de 1914 una importancia decisiva en la historia, solo existe una posibilidad: renunciar a la dirección inmediata por medio de intervenciones continuas y limitarse a estructurar las formás.

Ambos principios están dirigidos a la estructuración de un orden estatal satisfactorio y se complementan necesariamente.



Pueden ser comparados con el principio de la división de poderes. Aunque ciertamente este último se refiere a otro aspecto del orden estatal. Pretende proteger a cada individuo frente al poder superior del estado y en este sentido es imprescindible. Los dos principios desarrollados aquí están dirigidos a facilitar al estado la formación de una voluntad independiente.

## V. RESULTADO

Los dos principios de la política estatal, que tienen como meta hacer al estado eficaz como potencia ordenadora, *se armonizan también completamente con los principios que rigen para la estructuración de un orden económico satisfactorio. Este supuesto es esencial.*

La disolución o debilitamiento de los grupos de poder, sin el cual el estado no puede ser eficaz, hace posible igualmente dar al proceso económico una dirección satisfactoria por medio de los precios de competencia. Y el limitar la política económica a influir sobre la forma en que ha de desenvolverse la actividad económica no solamente está de acuerdo con las aptitudes de los órganos del estado, sino que es exactamente lo que se requiere para hacer surgir un orden económico satisfactorio. Por lo tanto los principios para la organización del estado y para la organización de la economía se corresponden.

De ello se deduce que el estado moderno no es una potencia ordenadora satisfactoria, pero que podría serlo. *Un supuesto para ello es una política económica determinada, a saber la señalada. Tan inexacto es considerar al estado como un poderoso y sabido asesor de toda la vida económica, como lo es el tomar como dato al estado existente de hecho, disgregado por los grupos de poder, y dudar entonces consecuentemente de la posibilidad de solucionar el problema del ordenamiento político-económico.*

La interdependencia del estado y del orden económico obliga por ello a considerar simultáneamente la forma de ambos órdenes.

Esto es lo más importante. Ambos órdenes son solo sectores de un orden total que hay que estructurar. Sin un sistema de libre competencia no puede surgir ningún estado funcionalmente capaz, y sin un estado funcionalmente capaz no puede existir competencia.

## NOTAS

1. Messner, J., Die berufständische Ordnung, 1936.
2. Sobre esta cuestión, Mac Iver, R.H., The Web of Government, 1947 y las obras allí citadas.
3. Jellinek, G., Allgemeine Staatslehre, 2º edición, pág. 432 (hay traducción española). Ritter en Der Neuen Propylaen Weltgeschichte, 1941, tomo III, pág. 176.
4. Schmoller, G., Zur Sozial-und Gewerbepolitik, 1890, pág. 9. Sobre la concepción del estado en Hegel, Hartmann, N., Hegel, 1929, pág. 333 y ss.

5. Humboldt, W., von, escribe en la introducción de su obra *Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen*, 1792: "Sigue siendo innegable que la investigación del fin y de los límites de la acción del estado reviste una gran importancia y quizás sea mayor que cualquier otra mayor investigación política". Humboldt intentaba averiguar los límites de la acción del estado, con el fin de asegurar la esfera de la libertad del individuo. Este planteamiento del problema es fundamental. Nosotros, sin embargo, buscamos dichos límites desde la política económica, haciendo las siguientes preguntas: ¿Cómo puede convertirse el estado en una potencia ordenadora de la economía industrial que logre un orden libre y apto para sus funciones? Sobre el desarrollo fáctico del estado desde 1789 y en el siglo XIX, Stein, L. von, *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*, 1850; Taine, H., *Die Entstehung des modernen Frankreich*, 2º edición, 1894, 2 tomos; Buckhardt, J., *Historische Fragmente und weltgeschichtliche Betrachtungen* (edición completa). Sobre el desarrollo del estado en el siglo XX; Mac Iver, R. M., *The Web of Government*, 1947, Röpke, W., *Civitas humana*, 1944, 2º parte; Ortega y Gasset, J., *La rebelión de las masas*, capítulo XIII; Lippmann, W., *The good society*, 1943, especialmente la descripción de los grupos de presión, pág. 106 y siguientes; Jouvenel, B., de, *Du Pouvoir*, 2º edición, 1948. La moderna teoría del estado, como consecuencia de la aplicación de una serie de conceptos anticuados, no se encuentra la mayoría de las veces en condiciones de describir el desarrollo fáctico del estado real.

Allí donde lo intenta –como C. Schmidt– consigue aproximarse a la realidad. Pero se limita a describir simplemente un desarrollo que considera inevitable, y por ello no consigue plantear ni profundizar en el problema de la moderna política de ordenamiento.

6. Sobre este problema la monografía, Böhm, F., *Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die politische Verfassung*, S.J.Z., tomo I, 1946; Hayek, F.A., *Der Weg in die Knechtschaft*, 1943, pág. 119 y ss.
7. *Wirtschaftsdemokratie*, Naphtali, F. (Edit.), 1928.

8. Hippel, E., von, *Gewaltenteilung in modernen Staate*, 1948.

# ***CAPÍTULO VII***

## ***LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO COMO MODELO INTERNACIONAL***



***Ludwig Erhard  
Alfred Müller - Armack***



# **LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO COMO MODELO INTERNACIONAL<sup>1</sup>**

*Ludwig Erhard – Alfred Müller–Armack*

## **I. UNA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO FUNCIONAL FOMENTA A LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO. LA SUPERACIÓN DEL SISTEMA LOS PERJUDICARÍA SERIAMENTE**

Una de las grandes tareas que aparecieron después de la última guerra, con la creciente independencia de los países llamados Tercer Mundo, consiste en la ayuda de las progresistas naciones industriales a la estructura económica y social de éstos países. En el último tercio de nuestro siglo no se percibe esta ayuda como una responsabilidad moral, sino como una tarea primordial que no tiene sólo un sentido ético, sino ante todo un fin económico.

Se trata de redimir a esas naciones -que en muchos casos no son capaces de hacerlo por si mismas- de un estado de subdesarrollo, e incluirlas en la comunidad de las naciones y en la economía internacional como miembros libres e independientes. Así se podrán solucionar los conflictos cargados de tensión entre el Norte y el Sur, anular el abismo entre los pueblos pobres y los ricos, y con ello contribuir eficazmente a la distensión y a la paz mundial.

Al igual que la libertad, el bienestar de nuestro mundo -cada vez más estrecho e interdependiente - es indivisible. Luego de la supresión de la era colonial, habrá que convertir la relación entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo, en una nueva relación, de distinto carácter, de igual de derechos e intereses para solucionar con eficacia los problemas del mundo.

El camino que conduce a este objetivo no puede ser de una sola vía, sino que debe ser una política mutua. Tal como los países industrializados son llamados a aumentar sus contribuciones para la ayuda al desarrollo, -la meta propuesta en Nueva Delhi, de una ayuda global del 1 por ciento del producto bruto aún no ha sido alcanzada- y a facilitar a los países en vías de desarrollo el acceso a sus mercados, corresponde esperar que éstos hagan mayores esfuerzos, desplieguen mayor iniciativa y demuestren responsabilidad propia.

## **II. INVERSIÓN PRIVADA EXTRANJERA: UN INSTRUMENTO CONFORME AL MERCADO PARA EL PROCESO DE DESARROLLO**

Desde que se presta ayuda para el desarrollo, existe la interpretación y la convicción confirmada por múltiples experiencias, de que, aparte de la ayuda financiera, la inversión extranjera privada tiene asignado el papel de segundo pilar de la ayuda al desarrollo.

<sup>1</sup> Del libro Erhard, Ludwig; Müller-Armack, Alfred, *Soziale Marktwirtschaft-Manifest* 72. Ullstein-Verlag, Berlin, 1972. Versión revisada por Konrad Adenauer Stiftung A.C. de "La economía social de mercado: modelo internacional" en Erhard, Ludwig; Müller-Armack, Alfred, *El orden del futuro*, EUDEBA, Buenos Aires, 1981, sap. 7. Reproducido con la gentil autorización de las editoriales.

La mayor parte de los países en vías de desarrollo, así lo reconocen, en virtud de la necesidad de llegar a largo plazo a un mejor equilibrio entre los sectores público y privado. En cambio surgen desde hace algún tiempo, severas críticas a las inversiones extranjeras privadas, que intentan denigrarlas calificándolas como nueva forma capitalista y neocolonialista de explotación. De este prejuicio, sin embargo no queda nada concretó si se examinan detenidamente, las actividades de algunas empresas privadas; naturalmente se trata de actividades comerciales con fines de lucro, en las que ciertamente, como lo confirman pertinentes investigaciones científicas, en la frecuentemente larga fase inicial, apenas se puede hablar de ganancias, o si realmente se obtienen, generalmente son en su mayor parte reinvertidas.

Las inversiones extranjeras privadas son instrumentos probados de un modo de producción económica de mercado, y en la especialmente efectiva combinación con medios financieros, conocimientos técnico y aptitudes humanas, se prestan admirablemente para mejorar a largo plazo la cooperación recíproca y fomentar eficazmente el crecimiento de las economías en desarrollo. Realzan los esfuerzos propios de esos países para obtener una más rápida expansión de los ingresos reales de la población y aceleran la estructuración de una industria diversificada, tanto de sustitución de importaciones como de exportación.

### III. SU FUNCIÓN ECONÓMICA

Seguramente sería falso, en las circunstancias vigentes, concebir el proceso de desarrollo puramente en términos de economía de mercado, mientras no haya condiciones de mercado, es decir, mercados y empresarios. Pero según todas las experiencias, muy pronto se alcanzará la fase crítica, que es al mismo tiempo la "interesante" la del take off (salto inicial), para usar la terminología de Rostow (y éste es ya el caso en muchos países en vías de desarrollo, en la que únicamente la iniciativa privada y el capital privado consiguen movilizar las fuerzas productivas. Es el momento en que debe reforzarse la iniciativa individual y reprimirse el poder estatal y la planificación central. En la medida que esto se haga, se abrirá a los agentes económicos la posibilidad de una mayor movilidad, un mayor campo de acción y de mayores oportunidades de ascenso. Y sólo por esta dinámica que arranca desde abajo se asegurará un proceso de desarrollo creador y de creciente progreso, que siempre se renueva en un movimiento que imprime a la estructura económica un carácter productivo y duradero.

Por ello es decisiva la función económica de la actividad extranjera privada en los países en desarrollo. Su actividad es en primer lugar de naturaleza indirecta; por eso es cualitativamente mejor que la ayuda estatal al desarrollo. Mientras los fondos públicos generalmente dependen de los intereses de los grupos o sectores política y socialmente más poderosos, los fondos privados están orientados comercialmente y, por lo tanto son más variados y dispersos, según el principio de la escopeta de cartuchos. Por ello, tal iniciativa privada actúa también en sectores no alcanzados por la ayuda pública; no es una ayuda institucional sino funcional, que posee mayores efectos multiplicativos que los créditos estatales.

Según la experiencia, hasta ahora se operó demasiado con el estado, lo cual en los países en vías de desarrollo frecuentemente implicó grupos ávidos de lucro y poder, el establecimiento de falsos puntos cardinales y la desatención a la falta de empresarios privados, cooperativas y organizaciones creadoras grandes y pequeñas, tanto en el campo como en los municipios.

En los países en vías de desarrollo sólo se puede estructurar una economía duradera partiendo de una ancha base de abajo hacia arriba, y no decretando desde una cúspide estrecha. Entonces las infraestructuras necesarias -que hoy son sobre acentuadas y puestas en primer plano- se desenvuelven en la forma y en la medida convenientes. Las posibilidades de tales estructuras no dependerán, en primer lugar, del volumen de la ayuda financiera y técnica del mundo desarrollado -técnica, máquinas y capitales por si solos no generan crecimiento económico- sino de la creciente aspiración a la libertad autorresponsable del individuo y de su capacidad de adaptación para aprovechar en su totalidad la tecnología moderna.

#### **IV. LAS VENTAJAS PARA LA ECONOMÍA**

Con las inversiones privadas directas, que además no insumen erogaciones en divisas, no se corren riesgos económicos. Estos los soporta el inversor en todo su peso. El carga con la responsabilidad de la propiedad, la administración, el empleo de los fondos y el control. La actividad del capital extranjero protege de la mejor manera contra planeamientos erróneos y entorpecimientos burocráticos. Con la inversión se deben obtener ganancias, éste es su verdadero sentido. Los empresarios privados se ven obligados a examinar detenidamente los fundamentos del proyecto encarado y a cerciorarse de la posibilidad de realizarlo y lograr réditos. Tienen que decidir bajo su exclusivo riesgo si pueden obtenerse todos los elementos necesarios como mano de obra, materias primas, posibilidad de salida para los productos, etc. Son ellos quienes abarcan con la vista en el mundo entero y a largo plazo las necesidades del mercado, tanto para la sustitución de importaciones como para la exportación a otros mercados. De esta manera, el capital privado extranjero brinda la mejor garantía posible de que los proyectos que emprende y ejecuta, contribuyan realmente y a la larga al desarrollo económico. La recíproca también es válida: el capital privado podrá cooperar tanto mejor cuanto mejor pueda realizar en el país en desarrollo sus propias ambiciones, finquen éstas en las ganancias, la salida para los productos o la influencia en el mercado.

Aún en otro sentido la actividad privada supone gran beneficio. El empresario extranjero suministra automáticamente con cada inversión, una gran parte de conocimientos, de know-how en una proporción en que ningún otro esfuerzo o ayuda pueden hacerlo. Naturalmente, esta interesado dentro de lo posible en reclutar sus trabajadores, aparte de los expertos que trae consigo, al país en desarrollo. En especial se esforzará por orientar a los trabajadores locales hacia las profesiones técnicas y especializadas, y tal vez hasta posiciones jerárquicas.

Estas personas -con la que se abarcarán siempre mayores sectores de la población- estarán familiarizadas con nuevos productos, métodos y técnicas de producción. Los empresarios privados ayudan con ello a movilizar una creciente proporción de la fuerza laboral y contribuyen así a un proceso indispensable para impulsar una economía activa y fructífera.

## V. LA CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL

El aporte material encuentra su necesario y razonable complemento en un sistema de educación de amplio alcance. En la actualidad, podemos decir que en la mayor parte de los países en desarrollo, vive un número relativamente pequeño de personas que han recibido una instrucción adecuada, capaces de pensar en términos económicos y así mostrarse activos y productivos. Hay que excluir la posibilidad de aumentar este número de un día para otro, o de exigir al estado que lo haga, a pesar de que ésta debería ser su tarea, siendo así parte integrante del proceso de desarrollo. Es mucho más eficaz dirigirse directamente al individuo y conducirlo hacia la actividad que tiene que desempeñar. La institución natural para este proceso de aprendizaje, es el establecimiento de trabajo y la educación es parte de la función empresarial.

De ésta manera las inversiones privadas extranjeras fomentan en buena medida la tranquilidad interna del país. Se forman nuevos centros económicos con las correspondientes empresas de prestación de servicios y producción de bienes, así como comercios, escuelas y hospitales. Se estimula el establecimiento de empresas locales proveedoras de repuestos y parte, talleres de artesanía<sup>2</sup>, etc. Los grandes complejos industriales no sólo tienen una notoria fuerza de atracción sino que también irradian energía hacia el país y los hombres que en él vive. Aparte de los éxitos económico, los procedimientos en materia social de las firmas inversoras extranjeras sientan normás que las empresas locales no pueden dejar de considerar: guarderías, cantinas, consultorios médicos, baños públicos, modernos lugares de trabajo y vivienda para obreros, y empleados frecuentemente han servido como modelo para toda una región.

## VI. HAY MUCHAS RAZONES PARA LA UTILIDAD DE LA ECONOMÍA DE MERCADO

Por varios motivos, la transferibilidad de un orden económico liberal originario del ámbito cultural europeo a sociedades extraeuropeas, todavía se discute en la actualidad. Entre los que llevan a cabo la política de desarrollo, evidentemente existe un malentendido fundamental en cuanto a la esencia de la economía de mercado moderna. Los partidarios de un sistema económico basado en la libertad no proponen a los países en desarrollo la aplicación de la forma clásica del capitalismo de *laissez-faire*, sino que recomiendan exclusivamente el concepto moderno de una economía de mercado madura.

<sup>2</sup> Nota del editor: se entiende por artesanía aquel oficio independiente que requiere habilidad manual, como por ejemplo carpintería, plomería, cerámica, etc.



En esencia, es un complejo sistema de reglas e instituciones en el cual los participantes proceden de forma que sea posible la planificación de las realizaciones tanto económicas como sociales. Una parte de éstas reglas e instituciones sienta los cimientos de la economía de mercado, la otra regula su eficiencia económica y social. La autoridad estatal en el país en desarrollo debe imponerlas a la sociedad y asegurar su funcionamiento.

Contrariamente a la tesis de los críticos socialistas, la economía de mercado moderna no es un sistema independiente del estado ni una forma exenta de planeamiento. Su manera de funcionar en los países en vías de desarrollo depende decisivamente de que el estado cree las condiciones necesarias para el crecimiento económico basado en el mercado, y los reglamentos que estimulen la planificación de los esfuerzos individuales y los mantengan. Esto abarca la creación de la infraestructura, es decir la estructuración de los medios de transporte, energía, cultura, salud pública, la reforma del orden judicial y de seguridad, la multiplicación de mercados agrarios e industriales y, finalmente, como coronamiento, la funcionalidad de la política económica de mercado. Las intervenciones estatales por motivos de política social que pueden ser numerosas en países con gran disparidad de ingresos, son compatibles con éste sistema siempre que no estorben el principio de eficiencia.

Un argumento convincente de la utilidad de la economía de mercado en países en vías de desarrollo puede deducirse del hecho de que en todos ellos, sin depender del grado de madurez existen los mismos problemas fundamentales en la actividad económica. Siempre se trata de la tarea general de reducir la escasez de bienes para el consumo humano. Allí surgen siempre los tres problemas principales: ¿Quién debe trazar los planes y cómo? ¿Cómo pueden incitarse y controlarse los esfuerzos productivos para que sus resultados sean razonables? ¿Como pueden solucionarse los conflictos entre los intereses individuales y colectivos?

El planteamiento y la dirección del proceso económico, en el que se trata de combinar los escasos factores productivos de capital, trabajo y suelo por parte de empresarios privados, sólo pueden ser decididos de acuerdo con la regla de la economía de mercado según la cual los precios se forman en mercados competitivos. Estos precios indican el grado de escasez de los distintos factores productivos en el conjunto económico. Habiendo competencia, los empresarios elegirían la modalidad de producción más barata, vale decir, que excluirán con cuidado los elementos caros dado que escasean en la economía.

Como además la escasez de bienes solamente puede ser superada con esfuerzos humanos renovados, no es necesario estimularlos y controlarlos en función de su conveniencia. Se puede imponer tal comportamiento de los participantes por medio de estímulos o pérdidas, en los que ante todo las variaciones de ingreso y de patrimonio sirven de señal. En el proceso de desarrollo se considera la voluntad de ser eficiente como factor decisivo, en combinación importante, aunque no exclusiva, con las posibilidades individuales de lucro.

En el área de los intereses económicos hay una constante oposición entre los intereses individuales y los de la sociedad. La economía de mercado moderna sostiene que la competencia es el medio más adecuado de maximizar los rendimientos individuales y distribuir los ingresos proporcionalmente a éstos. Por otro lado el estado establece un sistema de reglas de protección (derecho de coalición, derecho de huelga, derecho de trabajo, redistribución de ingresos) que otorga al individuo una mayor seguridad social.

La utilidad de la economía de mercado para los países en vías de desarrollo se justifica asimismo por la evidencia de sus pronunciadas funciones de movilización económica y social. Un efecto esencial es la disolución de estructuras tradicionales permitidas que impiden el crecimiento.

En una sociedad tradicional, en que las relaciones económicas dependen en alto grado de modalidades heredadas, de posiciones sociales privilegiadas, de poder o autoritarias, la implantación de procesos de mercado es casi un acontecimiento revolucionario. Dependencias objetivas reemplazan a las subjetivas. Si se consigue por ejemplo, mejorar institucionalmente el mercado de trabajo, se logrará reducir la dependencia personal del trabajador. La libertad de elegir el lugar de trabajo y la profesión, asegurada institucionalmente es un paso importante en el camino que lleva a la libertad personal.

Asimismo puede mejorarse la movilidad social con la implementación de la competencia del principio de eficiencia, mucho más eficaces que cualquier otro instrumento. La disolución de las estructuras feudales de dominación se hace más difícil con el planeamiento de la economía, ya que este crea un nuevo grupo de privilegiados: los funcionarios estatales. El efecto movilizador social del proceso económico de mercado se evidencia aquí como superior. Sus efectos sociológicos deben considerarse como una contribución esencial y por consiguiente deben ser aprovechados para llegar a la meta.

Otro argumento en pro de la economía de mercado en los países de desarrollo consiste en la experiencia de que los mercados funcionales son una fuente importante de transmisión de información sobre conocimientos económicos y tecnológicos. Cuando los representantes de la oferta y demanda pueden ponerse en contacto sin impedimentos, intercambian constantemente información sobre productos, calidades y técnicas de producción. Precisamente en países subdesarrollados en los que los canales de comunicación son insuficientes, hay que aprovechar las posibilidades de los mercados en éste sentido. Ellos transmiten la información con relativa rapidez hasta localidades poco accesibles y para ello insumen -una ventaja apreciable- pocos gastos adicionales. De ésta manera los mercados garantizan un continuado proceso de aprendizaje en el que pueden participar todos los económicamente activos sin impedimentos. Es evidente que este mecanismo informativo no da abasto y que instituciones estatales tienen que fomentar una difusión adicional de saber y conocimiento.

Un argumento más a favor de la economía de mercado en países subdesarrollados es la necesidad de promover el proceso de crecimiento sobre la base más amplia posible. La dinamización económica de una sociedad preferentemente agraria puede ser obtenida si el estado instala establecimientos industriales modernos.

Con ello se crean relativamente pocos puestos de trabajo nuevos y la dinamización se mantiene dentro de límites regionales y de grupos. El resultado será el dualismo económico, la inexistencia simultánea sin intercomunicación mutua del pequeño y moderno sector industrial y del gran y tradicional sector agrario y artesanal. Encaminándose hacia la economía de mercado se crean, en cambio, las condiciones previas para iniciar múltiples actividades empresariales en todas las regiones. Finalmente se evidencia a favor de la economía de mercado el argumento del libre desenvolvimiento de la personalidad. El propósito social fundamental de la libertad, por el que luchó el sector dirigente en los países en desarrollo hasta lograr la independencia política, quedará trunco si no se obtiene al mismo tiempo la libertad económica personal. Una amplia libertad de decisión en inversiones, producción, consumo, ocupación, y la elección de una profesión sólo podrá realizarse en una economía de mercado.

## **VII. LAS CONDICIONES PREVIAS PARA LA APLICACIÓN DE LA ECONOMÍA DE MERCADO EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO SON EN PRINCIPIO POSIBLES**

Hasta los que recomiendan una concepción liberal a veces no están seguros de si podrán establecerse las condiciones previas para una moderna economía de mercado en los países subdesarrollados. Hay que recalcar, por de pronto, que todos los países subdesarrollados a lo largo de sus desenvolvimientos históricos fueron alguna vez economías de mercado precarias. Por lo general no había una fuerza centralizada estatal que prescribiera planes económicos ni que impusiera su acatamiento. Por el contrario, se laboró preferentemente sobre una base individual o colectiva para el consumo propio o para mercados locales. Este aspecto histórico es importante porque indica -al contrario de las tesis de los propagandistas del planeamiento- la familiarización de los hombres de esos países con los procesos de mercado.

Al examinar detenidamente las objeciones contra la posibilidad de transferir la concepción de la economía de mercado a países en vías de desarrollo, surgen siempre dos argumentos fundamentales. Por un lado se señala la postura aparentemente opuesta al crecimiento de éstos países: se alega que falta la orientación capitalista racional que dispone a largo plazo y pondera los riesgos y por otra parte, que faltaría el sector empresarial privado que en un sistema de mercado son los factores de progreso y crecimiento económico. Por ello dicen, queda únicamente el camino de la dirección estatal de la economía. En realidad la situación es muy distinta.

Es falso pretender que en los países en desarrollo la orientación económica esté caracterizada por una disposición pasiva y que no haya iniciativa individual. Es cierto que en las economías menos desarrolladas los valores religiosos y culturales tienen otro significado que en las seculares sociedades industriales, pero ello no conduce al abandono completo de propósitos económicos y sociales. De gran importancia es en cambio el efecto de impedimento institucional que limitan prolongadamente la libertad de acción del individuo.

Si en esta situación se refuerzan los elementos de economía de mercado por ejemplo, mediante la organización de mercados de abasto y de salida, el perfeccionamiento del sistema de pesas y medidas, las garantías de la seguridad legal o la protección efectiva de la propiedad privada, se llega a liberar fuerzas considerables.

Se nota entonces que las señales económicamente como la variación de precios o de demanda generan en los círculos agrarios y artesanos, adaptaciones de la producción tales como las que se conocen en los países avanzados.

Otra experiencia en países en vías de desarrollo en la reacción racional, de los que participan en la economía, ante estímulos económicos como las variaciones de precios o de ingresos. Tanto el capitalismo de bazar, frecuentemente criticado como reacio al crecimiento, como la hesitante postura de los campesinos ante las innovaciones, tiene su origen menos en una pretendida orientación económicamente pasiva, que en factores institucionales y políticos. Si por ejemplo, el tradicional derecho de arrendamiento niega al colono rural una utilidad proveniente de esfuerzos propios, es natural que frustre su esfuerzo personal. La inseguridad provocada por la disposición del gobierno hacia la propiedad y la actividad privadas, estimula el afán de ganancias a corto plazo, la especulación y la fuga de capitales. Es decir que se suprimen planes racionalmente fundamentados de largo plazo, así como la disposición a correr riesgos imprescindibles para impulsar al sector industrial. Una situación similar es la de la inseguridad legal generada por injerencias estatales que no obedecen a ninguna norma. Por consiguiente no son tanto los hombres, sino las condiciones en que se desenvuelve su economía, las que deben transformar el espíritu individual y social. Para ello se requiere que los países en vías de desarrollo, un estado vigoroso guiado por principios liberales.

Otro de los argumentos más frecuentemente utilizados en contra de la economía de mercado en éstos países, es la afirmación generalizada de que allí no existen empresarios privados dinámicos, figura clave del sistema de mercado. Es cierto que se admite que en el campo tradicional del comercio, la artesanía y la intermediación bancaria, hombres de negocio locales actúan con éxito. Pero sus aptitudes, posibilidades y disposición a pasar a la actividad empresarial, se juzgan precarias. Para contestar ésta argumentación hay que distinguir muy bien entre la capacidad empresarial y la disposición a hacer uso de ella. Conocimientos económicos, técnicos y organizativos indispensables para la actividad empresarial suelen comprobarse en relación con el estado de desarrollo de la economía, pero solamente en parte pueden ser ampliados por la educación y/o las informaciones: lo decisivo es y será siempre el efecto instructor de la actividad práctica propia. Se trata entonces de crear condiciones previas para abrir una variada cantidad de posibilidades de adquirir conocimientos empresariales. Las condiciones básicas se tornan más favorables por encaminarse hacia un desarrollo económico de mercado en lugar de una dirección económica estatal. Una política económica de mercado que encara el fomento múltiple de la artesanía y de la pequeña industria y que con ello inicia el paso armonioso a una mayor actividad industrial de los que tiene aptitud para la actividad empresarial, es una consecuencia la contribución más razonable a la industrialización de los países en desarrollo.

En tanto exista capacidad empresarial, su aprovechamiento económico será tema de la política económica. El "capitalismo de bazar" cuya existencia señala una difundida disposición capitalista, puede ser transformado en una actividad industrial que fomente el crecimiento por medio de una política consistente orientada a fomentar la actividad económica privada.

# ***CAPÍTULO VIII***

***CONSENSO DE WASHINGTON vs.  
ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO***



***Marcus Marktanner  
Jörg M. Winterberg***



# CONSENSO DE WASHINGTON VS. ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

*Marcus Marktanner<sup>1</sup>*  
*Jörg M. Winterberg*

## RESUMEN

Originalmente, la filosofía de la Economía Social de Mercado fue desarrollada como un modelo para la Alemania de posguerra que buscaba equilibrar la eficiencia de la competencia con la igualdad de oportunidades. Este enfoque goza de creciente interés entre los países en desarrollo, en especial a la luz de la experiencia realizada con la mayoría de las reformas económicas neoliberales introducidas con el sello del Consenso de Washington. A pesar de que ambas concepciones reafirman el mercado, los economistas que adhieren a la Economía Social de Mercado asignan al Estado muchas más responsabilidades en cuanto a promover la igualdad de oportunidades económicas. En el debate sobre el desarrollo, el Consenso de Washington se ha convertido en sinónimo de tasas impositivas marginales y presupuestos públicos bajos, en tanto que los defensores de la Economía Social de Mercado abogan por una mayor imposición progresiva y presupuestos más abultados, sobre todo en presencia de una elevada desigualdad de ingresos. El presente trabajo analiza el espíritu de la Economía Social de Mercado y su relevancia para economías en desarrollo, además ensaya una comparación empírica estilizada del Consenso de Washington vs. las políticas de la Economía Social de Mercado en el contexto de los países en desarrollo.

<sup>1</sup> El presente artículo es una re edición en español publicada por primera vez por la Konrad Adenauer Stiftung (KAS) de la oficina de la Ciudad de Buenos Aires, República de Argentina en la revista Diálogo Político publicación trimestral, año XXVI - N° 1- marzo, 2009. ISSN 1667-314. Impreso en Argentina. La presente es una nueva reproducción que cuenta con la gentil autorización de la editorial y de la Oficina Central en Berlin de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

## I. INTRODUCCIÓN

El Consenso de Washington obligó a muchos países en desarrollo a adoptar estrategias neoliberales, en particular en cuanto a limitar el rol del Estado. En muchos casos, éstas estrategias llevaron a una reducción de la capacidad fiscal y a una mayor desigualdad de ingresos. En la actualidad, muchos países en desarrollo se quejan porque son más las tensiones socioeconómicas generadas que los beneficios obtenidos a cambio de mayores oportunidades de consumo. En la medida en que el crecimiento se limita a los sectores más cultos de las sociedades, surgen las tensiones sociales. Como consecuencia de ello no sólo se observa una creciente resistencia contra el Consenso de Washington y los conceptos neoliberales, sino también contra el mercado y la democracia misma. Sin embargo, el problema no es el mercado o la democracia. El problema radica en que el Estado no asume adecuadamente su rol en el proceso de desarrollo. Al menos éste es el argumento básico esgrimido por los economistas en línea con la Economía Social de Mercado.

¿Por qué la Economía Social de Mercado es una alternativa válida respecto del Consenso de Washington? Nuestro principal argumento es que el Consenso de Washington fracasó porque partió de la hipótesis de que la liberalización de los precios y las privatizaciones generarían sociedades con igualdad de oportunidades, en tanto que para los defensores de la Economía Social de Mercado la causalidad transcurre en sentido contrario. Sólo las sociedades con igualdad de oportunidades pueden sustentar reformas económicas importantes. No obstante, con el fin de lanzar y sostener la competencia en sociedades con igualdad de oportunidades hace falta contar previamente con un Estado e instituciones fuertes, en condiciones de prevenir desequilibrios sociales en caso de que los ajustes estructurales, las privatizaciones y las medidas de liberalización perturben la paz social.

El presente trabajo consta de otras cuatro secciones. En primer lugar, comparamos en mayor detalle las filosofías del Consenso de Washington con la Economía Social de Mercado. A continuación, se retrata la filosofía de la Economía Social de Mercado desde una óptica política, económica y socialmente holística, con el propósito de hacerla accesible desde un punto de vista empírico. La sección siguiente está dedicada al análisis empírico en sí, en el que proveemos elementos que respaldan el hecho de que son los Estados más fuertes y no los más débiles los que garantizan una mayor competencia y equilibrio social. Por último, concluimos con una propuesta para un nuevo consenso en políticas de desarrollo que incorpore el espíritu de la Economía Social de Mercado.

## II. CONSENSO DE WASHINGTON VS. ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

Luego de los años de políticas de sustitución de importaciones y mala administración macroeconómica de la década de 1980, el Consenso de Washington fue diseñado inicialmente como un paquete de reformas para América Latina. John Williamson (1989) creó el término como mínimo denominador común para políticas de las instituciones para el desarrollo con base en Washington: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Entendido como mínimo denominador común, debía contemplar aquellas medidas de reforma económica aplicables universalmente, al margen del contexto histórico, cultural o geográfico de un país en desarrollo.



En múltiples ocasiones Williamson reconoció (Williamson, 1993, 1994, 1996, 1997, 2000, 2003a, 2003b, y 2004) que debido a la ausencia de consenso en muchas áreas, su lista de recomendaciones sobre las reformas a implementar nunca pretendió ser completa ni fue diseñada para servir como un proyecto universal para países en desarrollo. No obstante, el término Consenso de Washington pronto se convirtió en credo y chivo expiatorio de defensores y detractores de los programas de ajuste estructural neoliberal, respectivamente. Una búsqueda en Internet arroja hoy más resultados para el término Consenso de Washington que para conceptos tales como “sustitución de importaciones” o “teoría de la dependencia”, por ejemplo. Es claro que no existe ningún otro concepto de moda que haya incitado más el debate sobre el desarrollo. El Cuadro 1 brinda una sinopsis del Consenso de Washington:

**Cuadro 1**  
**Sinopsis del Consenso de Washington**

Política	Respuesta al problema de
1. Disciplina fiscal	Crisis de la deuda e inflación
2. Liberalización de las tasas de interés	Pérdida de bienestar asociada con el racionamiento por parte del gobierno de capital nacional e internacional
3. Liberalización de los tipos de cambio	
4. Reordenamiento de las prioridades del gasto público del consumo público a la inversión pública	Descuido del capital humano y una sobreestimación de la industrialización conducida por el Estado
5. Reformas impositivas con menores tasas impositivas marginales	Evasión impositiva
6. Liberalización del comercio	Escasa exposición a nuevas ideas y negligencia organizacional en las industrias protegidas
7. Liberalización de la cuenta de capital	Acceso limitado a ahorros extranjeros
8. Privatización	Ineficiencias asociadas con industrias operadas por el Estado
9. Desregulación	Falta de amplias oportunidades económicas
Derechos de propiedad	Sectores informales

El listado detallado más arriba generó elogios, críticas y malentendidos. La mayoría de los economistas desarrollistas, por ejemplo, coincidirían en señalar que el Consenso de Washington define importantes objetivos de largo plazo, pero podrían disentir en cuanto a oportunidades, ritmo, orden y modalidades para su implementación. La principal crítica desde el punto de vista de la Economía Social de Mercado se refiere a la implementación de éstas reformas. ¿Cómo evitar que el costo social de las reformas no sea superior a las ventajas de la liberalización?

En la práctica, el silencio del Consenso de Washington sobre esta cuestión es una de las principales fuentes de crítica. Su focalización en objetivos finales hace del Consenso de Washington un concepto estático, en tanto que la Economía Social de Mercado, un modelo que enfatiza la competencia como elemento de equilibrio y en la igualdad de oportunidades, es intrínsecamente dinámica. También se podría decir que las políticas del Consenso de Washington son totalmente exógenas al desarrollo económico, en tanto que las políticas de la Economía Social de Mercado responden más a los desarrollos económicos en la práctica. En forma acorde, la Economía Social de Mercado reclama otras políticas en las primeras etapas del desarrollo económico que en las más tardías. Asimismo, las diferencias entre el Consenso de Washington y la Economía Social de Mercado son más importantes cuando se las discute en el contexto de países menos desarrollados.

La diferencia entre las dos filosofías se hace particularmente evidente en relación con las políticas tributarias. Las bajas alícuotas impositivas constituyen una buena política en sociedades con elevado nivel de igualdad de ingresos y oportunidades, pero son contraproducentes en las primeras etapas del desarrollo, que es cuando existen evidentes inequidades en cuanto a ingresos y oportunidades. No obstante, debe decirse en honor a la verdad que esta crítica es aplicable más al Consenso de Washington percibido por la opinión pública y muchas veces puesto en práctica, y no tanto a lo que Williamson intentó transmitir. En 2004, el propio Williamson aclaró que no había argumentado a favor de un recorte general del gasto público y que se mantenía “estrictamente neutral en cuanto al tamaño deseable del sector público” (Williamson, 2004). Marangos (2007) también discute el Consenso de Washington en el contexto de lo que significa en la práctica, en particular con referencia a economías en transición, y lo que intentaba transmitir en teoría.

El historial práctico del Consenso de Washington desde la década de 1990 sugiere un cuadro mixto. En la mayoría de los casos se produjo un crecimiento económico, con excepción del África sub-sahariana y de Europa del Este y Central. Las razones del desalentador desarrollo en el África sub-sahariana son claramente más complejas que las razones imperantes en Europa del Este y Central, donde el proceso de transformación mismo es el responsable del valle de lágrimas que siguió a la caída del muro de Berlín en 1989. Sin embargo, en aquellas áreas en desarrollo en las que efectivamente se produjo un crecimiento se fracasó en reducir la desigualdad de los ingresos. Por el contrario, la mayoría de las regiones en desarrollo presentaban al momento de iniciar las reformas económicas un cuadro de importante inequidad que no lograron modificar. Esto es particularmente desalentador a la luz del hecho de que la mayoría de los países complementaron sus reformas económicas con medidas de democratización que supuestamente debían redistribuir los ingresos y las oportunidades de una manera más igualitaria.

La combinación entre voz y voto político e imposibilidad de efectuar elecciones económicas es una amenaza constante a la consolidación de la democracia. En ese sentido, América Latina, África sub-sahariana y los Estados que sucedieron a la Unión Soviética son casos paradigmáticos. A diferencia de una liberalización simultánea de la economía y la política, la mayoría de las economías en el este asiático impulsaron primero las reformas económicas y relegaron las políticas a un momento posterior.

En general, estas economías también tienen menores niveles de desigualdad de ingresos, algo que puede ser atribuido a las reformas agrarias implementadas después de la Segunda Guerra Mundial. Es posible que esta mayor igualdad de ingresos y las mejores posibilidades de elección económica expliquen el hecho de que en muchas economías de Asia del Este los gobiernos comparativamente autoritarios gocen de un alto nivel de legitimidad.

El Consenso de Washington ha estado bajo el fuego constante de destacados economistas. Joseph Stiglitz publicó en 2002 su libro *Globalization and its Discontents*, que probablemente haya sido la primera crítica importante al paradigma neoliberal del desarrollo que comenzó a instalarse en los países en desarrollo en la década de 1980. Jeffrey Sachs calificó en *The Economist* el modelo de “phony”, de falso, e hizo un llamamiento a “a shared stewardship between rich and poor” (Sachs, 1998). Peor todavía, las listas del debe se hicieron más largas y sus fundamentos teóricos incluso más cortos. El Consenso de Monterrey de 2002, muchas veces definido como una suerte de consenso post Washington más humano, incluía ya 63 puntos de acción que abarcaban aspectos tales como derechos humanos, asistencia y *good governance* (Clift, 2003).

Una larga lista de medidas a tomar no puede sustituir una estrategia de desarrollo integral, por lo que el debate sobre el desarrollo requiere que se encare nuevamente un abordaje holístico de las ciencias sociales que abarque mucho más que los datos estructurales y macroeconómicos fundamentales e incorpore aspectos sociales, históricos e institucionales. La evolución del concepto de Economía Social de Mercado en Alemania durante la Segunda Guerra Mundial representó exactamente esta perspectiva política. Probablemente podamos afirmar sin temor a equivocarnos que el milagro económico alemán de posguerra no fue tanto el resultado de políticas específicas como fue la reforma monetaria de 1948, sino mucho más la firme fe de la sociedad en que el nuevo gobierno no sólo estaba efectivamente comprometido con la recuperación económica, sino también con la “prosperidad para todos” (Erhard, 1957), como la definió poco después de la reforma monetaria Ludwig Erhard y la implementara más tarde como ministro de Economía alemán entre 1949 y 1963, y padre político de la Economía Social de Mercado.

¿Cuáles son los fundamentos teóricos de la filosofía de la Economía Social de Mercado? Una de sus características distintivas es la clasificación de una economía política en término de órdenes. Este pensamiento particular está plasmado en la lengua alemana en las expresiones *Ordoliberalismus* y *Ordnungspolitik*, cuya mejor traducción es ordoliberalismo y ordopolítica. Intelectualmente, el pensamiento en término de órdenes fue desarrollado por la llamada Escuela de Friburgo en torno a Walter Eucken.

Desde una perspectiva ordo-teórica, el principio de la individualidad es el centro de todos los órdenes y se expresa en lo económico a través del compromiso de una asignación competitiva de los recursos escasos a través de procesos de mercado, en donde los productores están dotados de derechos de propiedad de los medios de producción, descentralizados, privados y seguros, y los consumidores son soberanos en sus elecciones. En el contexto de Alemania, fue la respuesta a la intervención de las actividades económicas por parte de los nazis.

A pesar de que el individuo y el proceso de mercado son la solución al problema de la escasez, siguen estando subordinados a órdenes superiores. Estos órdenes se refieren a los principios de la política económica y de la organización del Estado como también a la definición normativa de sus valores y objetivos sociales.

Walter Eucken (1952-2007) definió los principios de la política económica mediante siete principios constitutivos, cuatro principios regulatorios y cuatro suplementarios. Los principios constitutivos son la no intervención en los mecanismos de precios, la primacía de la estabilidad de precios por sobre el objetivo de empleo en política monetaria, mercados abiertos, derechos privados de propiedad, libertad contractual, no intervención puntual del Estado ante quebrantos de los actores económicos y políticas económicas orientadas a objetivos de largo plazo. A pesar de muchas similitudes, por ejemplo, con economías anglosajonas, hay también obvias diferencias, particularmente notables en lo referente al principio de la política monetaria y la orientación al largo plazo de la política económica. Los defensores de la Economía Social de Mercado esencialmente representan el punto de vista monetarista de la política monetaria en contraposición al keynesianismo. También es importante destacar que la Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo (2008, pág. 3), una cooperación con fines de investigación entre economistas del Banco Mundial, sectores académicos y representantes de la práctica, subraya en su informe final sobre el crecimiento, en línea con la ordopolítica y el espíritu de la Economía Social de Mercado, que un gobierno efectivo “requiere paciencia, un horizonte de largo plazo y la firme persecución de un crecimiento de inclusión como objetivo”.

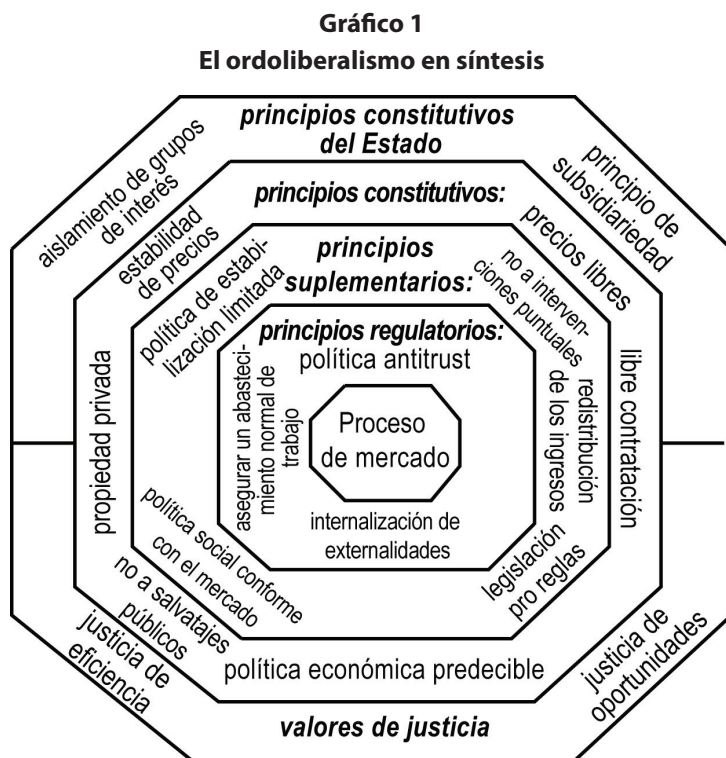
Ordopolítica significa, además, anticipar fallas del mercado y vigilar en forma constante el proceso de mercado. Eucken formuló principios regulatorios adicionales de la política económica: una efectiva política anti-trust, redistribución de los ingresos, política para internalizar externalidades negativas y políticas para evitar curvas de abastecimiento de trabajo anormales. Nuevamente, estos principios regulatorios pueden presentar muchas similitudes con conceptos neoliberales normativos, especialmente en lo referente a la importancia de una política de lucha contra los cárteles, pero van mucho más allá al reconocer explícitamente la posibilidad de que los mercados pueden fallar y que se pueden producir desequilibrios sociales. Históricamente, la formulación de estos principios regulatorios es una respuesta al surgimiento de inequidades y miserias sociales ocurridas durante el mercantilismo y la industrialización. La incorporación de experiencias históricas al concepto de la Economía Social de Mercado es un reflejo de la tradición de la Escuela Histórica Alemana, en tanto que el Consenso de Washington reconoce sus motivaciones exclusivamente dentro de un marco teórico.

La Economía Social de Mercado presta particular atención al mercado laboral, dado que después de la guerra se temía que una elevada oferta laboral en relación con el número de empleos disponible podía llevar a una competencia ruinosa entre los trabajadores. La respuesta a este problema fue el desarrollo de una cooperación social (*Sozialpartnerschaft*) entre las asociaciones de empleadores y los sindicatos. Esta cooperación incluye el principio de la co-determinación, que define una responsabilidad común por el desempeño de las compañías.

Eucken también formula los siguientes principios suplementarios de las políticas: evitar intervenciones puntuales, formular la legislación en términos de reglas generales más que como políticas intervencionistas, hacer un uso discreto de políticas de estabilización e impulsar una política social conforme con el mercado que privilegia la inversión en educación y capacitación por sobre las oportunidades de consumo.

A pesar de que los principios constitutivos, regulatorios y suplementarios de la política económica son la esencia de la Economía Social de Mercado, también hay principios constitutivos del Estado. Establecen la limitación del poder de grupos de interés particulares, la primacía de políticas basadas en reglas por sobre políticas de intervención en los mercados y el principio de subsidiariedad, éste último un elemento típico de un Estado federal y de una política de concertación entre empleadores y sindicatos.

El orden superior es el referente a los valores y objetivos sociales. Su formulación guarda relación con la forma de justicia que debe prevalecer. La Economía Social de Mercado distingue entre una justicia basada en la eficiencia, una basada en el consumo y una, en las oportunidades. En esa clasificación se identifica con una justicia basada en la eficiencia y las oportunidades. A diferencia de ello, el neoliberalismo y el Consenso de Washington tienden a privilegiar la justicia de la eficiencia, en tanto que las economías socialistas dan prioridad a la justicia del consumo. El Gráfico 1 provee una ilustración gráfica del concepto de ordoliberalismo.



El ordoliberalismo determinó la teoría y la política económica en Alemania después de 1948, pero encontró muy escaso reconocimiento internacional. La Economía Social de Mercado fue discutida en algunas revistas internacionales de ciencias políticas como una suerte de “neoliberalismo alemán” (Friedrich 1955; Megay, 1970), pero en el plano académico sus ideas se vieron limitadas básicamente a los países de habla alemana, siendo Karsten (2007) una excepción reciente. Una razón puede ser que los fundadores de la Economía Social de Mercado estaban demasiado absortos por el debate público en Alemania sobre el rumbo político de posguerra como para publicar escritos en idioma inglés. Otra razón puede ser que el concepto es demasiado prosaico y que dificulta el acceso a la economía desde las matemáticas, un enfoque que comenzaba a definir la metodología económica. Otra razón, finalmente, puede haber sido que el mundo percibió la Alemania posterior a la Segunda Guerra Mundial como país bajo la influencia de Estados Unidos e igualaba esto con la adopción de instituciones políticas y filosofías norteamericanas. No obstante, Alemania estaba muy lejos de hacerlo. Cuando Estados Unidos impuso controles de precios y salarios para contener la inflación, fue Ludwig Erhard, asesor económico del gobernador militar de la zona de ocupación americana en Alemania, quien anunció la liberalización de los precios sin haber siquiera informado a Estados Unidos. Cuando el general Lucius Clay, comandante de las fuerzas estadounidenses en Alemania Occidental, le preguntó por qué había cambiado los controles de precios, Erhard respondió que no había cambiado los controles de precios, los había abolido.

Obviamente, la política social juega un papel importante en el concepto de la Economía Social de Mercado. A pesar de que muchos teóricos neoliberales preocupados por el tema de la inequidad puedan argumentar que la política antitrust es suficiente para combatir la desigualdad, la Economía Social de Mercado avanza un paso más allá. También reclama un sistema tributario basado en la imposición progresiva para financiar inversiones públicas en sistemas de seguridad social donde falla el mercado. La evidencia histórica sugiere que es típicamente el caso en educación elemental, desempleo, seguro y sistemas previsionales. Un argumento importante de este proyecto de investigación es que es exactamente este espíritu de un Estado proactivo, comprometido con la inversión en la justicia, que convierte la Economía Social de Mercado en una opción viable para países en desarrollo.

La Economía Social de Mercado como concepto teórico es comparada a menudo con la evolución real de Alemania y culpada por la esclerosis de la economía alemana y de los Estados de bienestar de Europa desde la década de 1980. No obstante, igual que en otros países, los políticos alemanes no han implementado los conceptos ordoliberales en el sentido pensado por sus fundadores, sino que se han apartado de ellos en beneficio de los objetivos políticos de corto plazo y a expensas de un rumbo político económico predecible y no errático. Acordemente, la teoría y la realidad son zapatos de distintos pares también en Alemania, y sería equivocado esgrimir esta realidad en contra de la Economía Social de Mercado como concepto teórico, normativo y filosófico de Estado. Por el contrario, los errores cometidos en Alemania no hacen sino convalidar la solidez de sus fundamentos teóricos.

### III. COMPETENCIA CON EQUILIBRIO SOCIAL – MARCO EMPÍRICO ESTILIZADO

#### A. La idea básica

La idea básica de la Economía Social de Mercado es combinar la eficiencia de la competencia con la preocupación del gobierno por los desequilibrios sociales. En términos político-económicos, esto significa que el Estado acepta que una distribución primaria discriminatoria de recursos o una competencia salvaje pueden llevar a costos sociales en términos de equidad social, monopolización y cartelización superiores a los beneficios que genera la eficiencia económica de los mercados liberalizados.

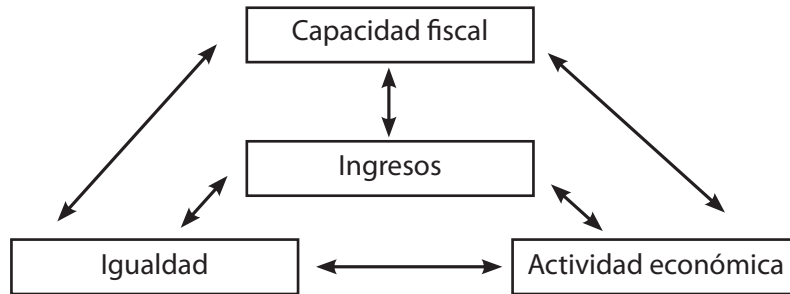
El Estado interviene en todos aquellos casos en los que los costos sociales marginales superan los beneficios económicos marginales de la intervención no gubernamental. Con el fin de evaluar el *trade-off* entre los beneficios económicos y los costos sociales del desarrollo económico orientado hacia el mercado, es necesario contar con una conducción política que responda a los ciudadanos y esté comprometida con la soberanía ciudadana.

En la filosofía de la Economía Social de Mercado, la interferencia del gobierno es percibida como un bien público que el Estado provee a través de una imposición progresiva. El gobierno puede usar estos fondos a los efectos de una redistribución directa de los ingresos, pero preferentemente para inversiones públicas con el fin de motorizar la economía y promover la movilidad social de modo tal que sea conforme con el mercado para no afectar el mecanismo de precios. Con el fin de cumplir con este objetivo, un prerrequisito crucial es la construcción de capacidad fiscal. En la Economía Social de Mercado, los componentes fiscales, sociales y económicos forman un círculo sistémico de desarrollo socioeconómico. En este sistema, el Estado diseña una base impositiva que protege un desarrollo social equilibrado y estimula la actividad económica a través de inversiones públicas y una proactiva legislación anti-trust.

La filosofía fiscal de la Economía Social de Mercado puede ser visualizada en una forma muy simple, como se aprecia en el Gráfico 2. Si se elimina la capacidad fiscal de este sistema, que es una crítica central hacia el Consenso de Washington puesto en práctica, la distribución de las oportunidades económicas y el desarrollo de la base económica no cuentan con protección del Estado. Por lo tanto, la sociedad pierde la oportunidad que significa que el Estado pueda intervenir en caso de que los costos sociales marginales derivados de la inequidad social o de la monopolización económica excedan la eficiencia de asignación de la actividad económica salvaje.



**Gráfico 2**  
**El espíritu fiscal de la Economía Social de Mercado**



Antes de analizar en mayor profundidad éstas relaciones, introduciremos algunos aspectos que nos permiten ilustrar en forma más detallada el espíritu de la Economía Social de Mercado.

### **B. Datos y fuentes**

Para que el Gráfico 2 sea accesible al análisis estadístico utilizamos y construimos una serie de variables. La capacidad fiscal es igual a ingresos en concepto de impuestos menos subsidios y pago de intereses, y puede ser calculada fácilmente con datos del 2007 World Bank Development Indicator Database (WDI, 2007), en particular recaudación impositiva (en % del PBI), subsidios y otros ingresos (en % del ingreso), y pago de intereses (en % de ingresos). También haremos referencia a las tasas impositivas marginales del WDI 2007.

Las exportaciones manufactureras (en % del PBI) son nuestro indicador para la competitividad de la actividad económica. Tradicionalmente, la literatura dedicada a investigar temas relacionados con el desarrollo económico presta gran atención al desarrollo de capacidades industriales internacionalmente competitivas por sus múltiples efectos positivos de derrame, ampliamente acreditados, que incluyen la promoción de capital humano, igualdad de género y democratización. Las exportaciones industriales (en % del PBI) también pueden ser calculadas a partir del WDI 2007 usando las series de PBI (dólares corrientes), exportaciones comerciales (en dólares corrientes) y exportaciones manufactureras (en % de exportaciones de mercadeo).

Utilizamos el "Estimated Household Income Inequality Indicator" del proyecto Income Inequality Data de la Universidad de Texas como punto de referencia para calcular la igualdad de ingreso y las oportunidades económicas. De acuerdo con nuestro conocimiento, este conjunto de datos es el más abarcador y metodológicamente consistente; cubre el período entre 1963 y 1999 y puede ser interpretado como una suerte de coeficiente de Gini.



El ingreso *per capita* se asume en 2.000 dólares y también está incluido en el 2007 WDI. Finalmente, clasificamos los países en función de las regiones, donde distinguimos las economías diversificadas de economías no petroleras y economías petroleras de Oriente Medio y África del Norte (DivMENA y OilMENA), América Latina y el Caribe (LAC), África sub-sahariana (SSA), Asia del Sur (SA), Sudeste asiático y Pacífico (EAP), Tigres del sudeste asiático (EAT), Oceanía (OCE), América del Norte (NAM), Europa Occidental (WE) y Europa del Este y Central (ECE). La Tabla 1 del Anexo ofrece una lista detallada de los países que conforman los diferentes *clusters* regionales.

## IV. RESULTADOS EMPÍRICOS

### A. Tendencias regionales y generales

Como primer paso puede ser revelador echar una mirada a algunas comparaciones regionales en las Tablas 2 del Anexo. Las mismas contienen promedios regionales quinquenales ponderados por población para los ingresos *per capita* (US\$ 2.000), la inequidad de los ingresos estimados de hogares, las exportaciones manufactureras (en % del PBI), ingresos impositivos (en % del PBI), pago de deuda (en % de los ingresos tributarios), capacidad fiscal (en % del PBI) y tasas impositivas marginales. El número máximo de observaciones son nueve promedios quinquenales para los períodos de 1961-1965, 1966-1970...2001-2005. No obstante, la limitación de datos determina menos observaciones para algunas variables.

Para nuestros fines son importantes las siguientes observaciones estilizadas: las regiones de más rápido crecimiento entre 1961 y 2005 fueron el este asiático y la región del Pacífico, en particular los tigres del sudeste asiático y las economías petroleras del Golfo. No obstante, el crecimiento en las economías del Golfo es altamente errático y se ve obviamente regido por la suerte del petróleo. El crecimiento en el este asiático y en el Pacífico, por otro lado, se ve determinado por las exportaciones. En todas las regiones se observa una tendencia a orientarse hacia el sector externo, a pesar de que la mayoría de las regiones en desarrollo están considerablemente atrasadas respecto de los niveles de exportaciones manufactureras alcanzados por el este asiático y el Pacífico. Esto puede ser atribuido a la historia de sustitución de exportaciones practicada en la mayoría de las restantes áreas de desarrollo hasta la década de 1980. Los tigres del sudeste asiático sirven también de modelo en cuanto a la reducción de inequidad de ingresos, en tanto que en otras partes la desigualdad va en aumento o se mantiene sin variación en elevados niveles. Está claro que la desigualdad y los ingresos se relacionan en forma inversa. Desafortunadamente, los datos disponibles para indicadores fiscales son limitados, por lo que resulta imposible aislar tendencias claras. No obstante, los ingresos impositivos regionales y las capacidades fiscales parecen seguir un patrón poco sorprendente, que indica que las regiones más ricas y más igualitarias recaudan más impuestos y tienen más ingresos de libre disponibilidad. Las regiones más ricas y más igualitarias también parecen tener tasas impositivas marginales más altas, a pesar de que las tasas impositivas marginales están declinando en general.

La intuición obtenida desde una perspectiva regional puede ser explicada en un nivel más general en una matriz de correlación. La Tabla 3 del Anexo describe una matriz de correlación de Pearson con una serie de variables cuyos coeficientes confirman que los países más ricos presentan un mayor grado de igualdad y que los países más ricos y menos desiguales poseen indicadores fiscales y de desempeños económicos más favorables.

Finalmente, también proveemos en la Tabla 4 del Anexo una ilustración visual de las relaciones empleando diagramas de dispersión (*scatter plots*) con líneas de tendencia ajustadas no linealmente. Estos *scatter plots* muestran que el efecto de la formación de capacidad fiscal sobre el ingreso, la desigualdad y la industrialización siguen una función escalonada (*step function*). Esta observación parece razonable porque los bienes públicos complementarios de las funciones productivas privadas están tan sujetos a retornos marginales descendentes como a otros factores de producción. Un análisis rápido de los ploteos de datos esparcidos sugiere que construir capacidad fiscal hasta aproximadamente un 20 % del PBI suele tener un efecto significativamente positivo sobre la reducción de la desigualdad de ingresos, la iniciación del desarrollo industrial y la promoción de mayores ingresos. Es interesante destacar que un valor de capacidad fiscal del orden del 20 % goza de importante respaldo en la literatura. Przeworski (2003, pág. 169) destaca que Barro, en su artículo de 1990 "Government spending in a simple model of endogenous growth" calibra su modelo utilizando el "valor sorprendentemente alto de  $a=0.25$ " como tamaño óptimo del sector público. En su trabajo empírico, Cheibub y Przeworski (1997) también confirman que se trata de un número realista.

### B. Implicaciones sistémicas de la construcción de capacidad fiscal

Utilizando un procedimiento de mínimos cuadrados en dos etapas, seguidamente estimamos el modelo simultáneo del Gráfico 2. Este es el primer paso en dirección a una elasticidad de respuesta de todas las variables en presencia de una variación del 1 % de cada variable. El sistema de ecuaciones a ser estimado para este propósito es:

$$\text{Ingresos}_i = b_0 + b_1 \hat{\text{CapFis}}_i + b_2 \hat{\text{Manu}}_i + b_3 \hat{\text{Ineq}}_i + e_1 \quad (1)$$

$$\text{CapFisc}_i = b_4 + b_5 \hat{\text{Ingresos}}_i + b_6 \hat{\text{Ineq}}_i + b_7 \hat{\text{Manu}}_i + e_2 \quad (2)$$

$$\text{Ineq}_i = b_8 + b_9 \hat{\text{Ingresos}}_i + b_{10} \hat{\text{CapFis}}_i + b_{11} \hat{\text{Manu}}_i + e_3 \quad (3)$$

$$\text{Manu}_i = b_{12} + b_{13} \hat{\text{Ingresos}}_i + b_{14} \hat{\text{CapFis}}_i + b_{15} \hat{\text{Ineq}}_i + e_4 \quad (4)$$

Asimismo, agregamos del lado derecho los efectos fijados regionalmente DivMENA, OilMENA, LAC, SSA, A, EAP, EAT, OCE, WE, y ECE, en donde "i" indica la unidad de observación y los "sombretetes" los *proxies* de las variables endógenas que estimamos usando valores rezagados y efectos fijados geográficamente como instrumentos.

Estimamos las ecuaciones (1) a (4) como regresiones robustas doble-logarítmicas utilizando la heterocedasticidad de Arellano (2003) y el estimador HAC. Siguiendo a Cottrell y Luchetti (2007), Cameron y Trivedi (2005) recomiendan este observador para muestras con muchas unidades de observación a lo largo de pocos períodos de tiempo. Corremos las regresiones utilizando el software “gretl” de fuente abierta. También corremos por cada ecuación cuatro regresiones. Las primeras tres analizan una variable independiente a la vez con el agregado de los efectos fijados regionalmente. La cuarta contiene siempre las tres variables independientes más los efectos fijados regionalmente. Nuestro conjunto de datos final de cada modelo IV consta de 62 unidades de observaciones, que están enlistadas en la Tabla 5 del Anexo. Nuestra muestra es un conjunto de datos de panel no balanceados, donde las observaciones individuales son, nuevamente promedios quinquenales idénticos con aquellos usados en la preparación de descriptores regionales. La Tabla 6 del Anexo resume los resultados de la regresión.

Más importantes que los resultados individuales de la regresión, es su importancia económica desde una perspectiva sistémica. A los fines demostrativos, programamos el sistema del Gráfico 2 utilizando los coeficientes individuales presentados en la Tabla 6. Específicamente usamos los coeficientes del modelo IV cada vez que la variable respectiva era individualmente significativa en un nivel del 10%. A pesar de que estas variables a menudo son no significativas en el modelo IV, atribuimos esta circunstancia al incremento del error estándar debido a la reducción en el tamaño de la muestra y la multicolinealidad más que a una insignificancia económica.

Para ilustrar la intuición del procedimiento de programación, consideramos el caso de la capacidad fiscal. Su incremento estimula el ingreso y reduce la desigualdad, mientras que su efecto sobre el efecto manufacturero no es significativo. A la vez, un nivel de ingresos más alto y una mayor igualdad conllevan mayores capacidades fiscales, en la medida en que el estímulo inicial avanza en el sistema. Los resultados resumidos en el cuadro siguiente reflejan estos valores correspondientes al final del ciclo, pero están prorrateados a 1%.

**Tabla 1**  
**Elasticidad de respuesta**

Variable de shock	Elasticidad de la respuesta			
	Capacidad fiscal	Desigualdad	Sector Manufacturero	Ingreso
Capacidad fiscal (+1%)	1.000	-0.180	1.119	0.245
Desigualdad (-1%)	4.932	-1.000	7.703	4.932
Sect. manufact. (+1%)	0.067	-0.046	1.000	0.235
Ingreso (+1%)	0.270	-0.183	1.447	1.000

Los resultados reafirman la interacción favorable que existe entre capacidad fiscal, ingreso *per capita* y exportaciones manufactureras. Los resultados indican que, en promedio, un aumento del 1% en la capacidad fiscal reduce la desigualdad en un 0,18% y aumenta las exportaciones manufactureras y los ingresos en aproximadamente un 1,12% y un 0,25%, respectivamente. A los efectos de ofrecer un panorama completo, también informamos las elasticidades de respuesta en presencia de una reducción de la desigualdad exógena del 1% y un 1% de incremento tanto en las exportaciones manufactureras como en el ingreso.

Las relaciones sistémicas presentadas más arriba reflejan en forma estilizada la idea básica de la Economía Social de Mercado. Un Estado proactivo protege de manera directa e indirecta la igualdad de oportunidades económicas, hace más competitiva la base industrial y prepara el terreno para una mejora de los ingresos. La construcción de capacidad fiscal hasta el 20% del PBI parece un punto de referencia razonable antes de que sus beneficios sociales marginales se diluyan. Pero ¿qué efectos prácticos tendría una construcción de capacidad fiscal de hasta el 20% del PBI?

A los efectos de dar respuesta a esta pregunta simulamos un escenario final. Empleamos valores ponderados por población de los diferentes indicadores del período 1990-1995 como valor inicial. Dos razones indican que se trata de una adecuada observación de partida. En primer lugar, la mayoría de los países en desarrollo adherían en ese momento al espíritu del Consenso de Washington. En segundo lugar, ha pasado suficiente tiempo desde la observación 1990-1995 como para comparar actuales desarrollos en el terreno con un hipotético escenario de desarrollo conforme al espíritu de la Economía Social de Mercado. Específicamente, simulamos los dividendos de desarrollo que un área en desarrollo, en particular, habría disfrutado si hubiera construido en forma continuada una capacidad fiscal de hasta el 20% a lo largo de diez años.

Con el fin de simular este escenario procedimos de la siguiente manera: en primer término definimos las observaciones 1991-1995 y 2001-2005 como puntos iniciales y finales de la simulación. En segundo término calculamos las tasas de crecimiento anual entre estos valores iniciales y finales. En tercer lugar, agregamos a éstas tasas de crecimiento anual los estímulos que habrían resultado si el área de desarrollo hubiera incrementado su capacidad fiscal de su valor inicial real en el período 1991-1995 al valor de punto de referencia del 20% a lo largo de diez años. Los resultados de este ejercicio están resumidos en la siguiente Tabla 2.

Dado que América Latina y el Caribe, así como Asia del Sur, tuvieron las menores capacidades fiscales en el quinquenio 1991-1995, la construcción de capacidad fiscal en coincidencia con el espíritu de la Economía Social de Mercado redundaba en esas regiones en los mayores retornos socioeconómicos. América Latina y el Caribe, por ejemplo, crecieron aproximadamente un 1% anual a lo largo de los diez años transcurridos entre la observación 1991-1995 y 2001-2005. La simulación de una Economía Social de Mercado indica que la tasa de crecimiento anual podría haber sido casi tres puntos porcentuales más alta. El efecto sobre la reducción de la desigualdad habría sido de 6,5 puntos porcentuales y sobre una mayor orientación exportadora de la industria manufacturera, de 11,8 puntos porcentuales. Claramente, son números socioeconómicamente significativos.

**Tabla 2**  
**Dividendo de desarrollo de la Economía Social de Mercado:**  
**resultados de la simulación**

	Capacidad fiscal				Ingreso per capita			
	Valores reales		Sim	ESM	Valores reales		Sim	ESM
	1991-1995	2001-2005	2001-2005	Variación	1991-1995	2001-2005	2001-2005	Dividend in %
DivMENA	13.1	13.9	20	6.1	1,763	2,119	2,350	10.9
OiIMENA	11.9	13.1	20	6.9	3,591	4,316	4,902	13.6
LAC	7.2	11.1	20	8.9	3,610	3,994	5,167	29.4
SSA	9.7	15.8	20	4.2	499	539	613	13.7
SA	6.9	6	20	14	353	511	664	29.9
EAP	13	8.6	20	11.4	3,105	3,636	4,041	11.1
EAT	14.5	15.1	20	4.9	8,268	11,669	12,604	8.0
	Desigualdad				Sector manufacturero			
	Is-Values		Sim	ESM	Valores reales		Sim	ESM
	1991-1995	2001-2005	2001-2005	Dividend in %	1991-1995	2001-2005	2001-2005	Dividend in %
DivMENA	47	47	43.5	-7.4	6.1	7.3	11.6	58.9
OiIMENA	42	45	40.9	-9.1	2.6	2.9	4.5	55.2
LAC	47	46	39.5	-14.1	5.7	9.3	20.1	116.1
SSA	49	49	43.9	-10.4	2.1	3.7	6.1	64.9
SA	49	49	40.0	-18.4	6.6	8.6	27.2	216.3
EAP	44	45	42.0	-6.7	15.1	23.7	37.5	58.2
EAT	37	38	35.8	-5.8	40.2	59.1	83.5	41.3

Los resultados respaldan, asimismo, la noción de que, al menos desde la perspectiva de la construcción de capacidad fiscal, los tigres del sudeste asiático son los que más se acercan al ideal de la Economía Social de Mercado. Los logros en materia de desarrollo social y económico de éstos países pueden ser atribuidos sustancialmente a una constante construcción de capacidad fiscal y a una política proactiva de empoderamiento económico de su población. Claro que muchos de éstos países también presentan elementos que contradicen el espíritu de la Economía Social de Mercado. Un ejemplo es la influencia de grupos de negocios como son los conglomerados chaebols y keiretsu en Corea del Sur y Japón, respectivamente, que contradicen el ordoliberalismo en cuanto al principio constitutivo del Estado de aislarse de los intereses sectoriales, o el principio suplementario de “no efectuar intervenciones puntuales”. Pero debemos advertir nuevamente que la Economía Social de Mercado es un concepto intrínsecamente dinámico que invita a los líderes políticos, a hacer un inventario sobre el estado en el que se encuentra la sociedad desde un punto de vista ordoliberal y a tomar medidas correctivas siempre que sean necesarias.

## V. CONCLUSIONES

El Consenso de Washington fue una derivación de la contrarrevolución neoclásica de la década de 1980. Como ningún otro concepto de moda en la historia económica reciente, el término Consenso de Washington ocupó el centro de un debate controvertido que involucró a economistas, políticos y sociedad civil. Una investigación económica de laboratorio pareció haber tomado posesión de muchas sociedades al margen de su contexto histórico, cultural o geográfico. No obstante, muchos países han comenzado a defenderse, ya sea en forma de protestas populares, medidas de re-nacionalización o golpes contra la democracia, y actualmente estamos en presencia de la búsqueda de un nuevo paradigma para el desarrollo económico.

En la presente contribución sostenemos que la Economía Social de Mercado en tanto filosofía político-económica constituye una alternativa válida para muchos países en desarrollo que se sienten frustrados con el Consenso de Washington. Al estar la Economía Social de Mercado comprometida con la competencia con igualdad de oportunidades, aborda uno de los mayores fracasos del Consenso de Washington.

Un rasgo distintivo de la Economía Social de Mercado es su pensamiento en términos de órdenes. La desigualdad de ingresos y oportunidades económicas, por ejemplo, no constituiría un orden social en línea con el compromiso explícito de la Economía Social de Mercado con los valores de justicia, ni sería considerado favorable para alcanzar un orden competitivo de adecuado funcionamiento. Al hacer explícitos los compromisos normativos sociales y económicos, los fundadores de la Economía Social de Mercado extrajeron lecciones de experiencias históricas. Con el fin de que un Estado pueda hacer justicia a su rol de "empoderador" de ciudadanos con iguales oportunidades económicas, también deben considerarse principios constituyentes del Estado y otorgarle capacidad fiscal.

No hay ninguna evidencia de que un país en desarrollo que suscribió las reformas del Consenso de Washington haya experimentado una reducción sustancial de desigualdad. El crecimiento con reducción de la desigualdad sólo se dio entre los tigres del sudeste asiático, que son los países que desarrollaron las mayores capacidades fiscales. Naturalmente, muchas economías del este asiático se vieron beneficiadas por el acceso a rentas estratégicas y reformas agrarias tempranas que nunca tuvieron lugar en América Latina o en el mundo árabe. Los economistas que adhieren a la Economía Social de Mercado, influenciados por la Escuela Histórica Alemana, toman esto explícitamente en consideración cuando miran hacia un país específico y reclaman políticas diferentes para una región como los Tigres del sudeste asiático o América Latina, África sub-sahariana o el mundo árabe.

En consecuencia, la Economía Social de Mercado debe ser vista como un modelo dinámico que utiliza el catálogo de principios ordoliberales como un modelo de referencia permanente. Este modelo ordoliberal de referencia sirve de guía para llevar a la práctica diferentes políticas sociales y económicas diferentes regiones en vías de desarrollo. El Consenso de Washington, por otro lado, ignoró todos los factores exógenos al marco microeconómico y propuso una filosofía idéntica para todos con una política igualmente idéntica para todos.

En cualquier caso, la Economía Social de Mercado dependerá siempre de la capacidad fiscal. La evidencia transversal a los diferentes sectores sugiere que la construcción de la capacidad fiscal se corresponde con la dinámica intrínseca que está en el corazón de la Economía Social de Mercado. Genera más igualdad y mayor competitividad de la base económica. Una simulación estilizada del dividendo de desarrollo asociado con la Economía Social de Mercado para diversas áreas en desarrollo muestra que el retorno social y económico de la construcción de capacidad fiscal es sustancial.

## ANEXO

Tabla 1

### Clasificación regional de países

SSA (N=48)	LAC (N=38)	WE (N=28)	EAP (N=12)	ECE (N=28)
Angola	Antigua y Barbuda	Andorra	Brunei	Albania
Benin	Argentina	Austria	Camboya	Armenia
Botswana	Aruba	Bélgica	China	Azerbaiyán
Burkina Faso	Bahamás	Islas del Canal	Indonesia	Belarus
Burundi	Barbados	Cyprus	Japón	Bosnia H.
Camerún	Belice	Dinamarca	Corea del Norte	Bulgaria
Cabo Verde	Bolivia	Islas Feroe	RPD Lao	Croacia
Rep. Central Africana	Brasil	Finlandia	Mongolia	República Checa
Chad	Islas Caimán	Francia	Myanmar	Estonia
Comoros	Chile	Alemania	Filipinas	Georgia
Rep. Dem. de Congo,	Colombia	Grecia	Tailandia	Hungría
Rep. Congo	Costa Rica	Groenlandia	Vietnam	Kazajistán
Costa de Marfil	Cuba	Islandia		Rep. Kirguisa
Guinea Ecuatorial	Dominica	Irlanda	<b>EAT (N=5)</b>	Letonia
Eritrea	Rep. Dominicana	Isla de Man	Hong Kong	Lituania
Etiopía	Ecuador	Italia	Korea, Rep.	Macedonia
Gabón	El Salvador	Liechtenstein	Macao	Moldavia
Gambia,	Granada	Luxemburgo	Malasia	Polonia
Ghana	Guatemala	Malta	Singapur	Rumania
Guinea	Guyana	Mónaco		Rusia
Guinea-Bissau	Haití	Países Bajos	<b>OIMENA (N=10)</b>	Serbia
Kenia	Honduras	Noruega	Algeria	Eslovaquia
Lesoto	Jamaica	Portugal	Bahrain	Eslovenia
Liberia	México	San Marino	Irán	Tayikistán
Madagascar	Antillas Holandesas	España	Iraq	Turquía
Malawi	Nicaragua	Suecia	Kuwait	Turkmenistán
Mali	Panamá	Suiza	Libia	Ucrania
Mauritania	Paraguay	Reino Unido	Omán	Uzbekistán
Mauriticio	Perú		Qatar	
Mayotte	Puerto Rico	<b>OCE (N=18)</b>	KSA	
Mozambique	San Cristóbal y Nieves	Samoa Americana	UAE	
Namibia	Santa Lucía	Australia		
Niger	San Vicente y las Granadinas	Fiyi	<b>DivMENA (N=10)</b>	
Nigeria	Surinam	Polinesia Francesa	Djibouti	
Ruanda	Trinidad y Tobago	Guam	Egipto	
Senegal	Uruguay	Kiribati	Israel	
Seychelles	Venezuela, RB	Islas Marshall	Jordania	
Sierra Leona	Islas Vírgenes (U.S.)	Micronesia	Líbano	
Somalia		Nueva Caledonia	Marruecos	
Sudáfrica	<b>SA (N=8)</b>	Nueva Zelanda	Siria	
Sudán	Afganistán	Islas Marianas del Norte	Tunesia	
Suazilandia	Bangladesh	Palaos	Palestina	
Santo Tomé y Príncipe	Bután	Papúa-Nueva Guinea	Yemen	
Tanzania	India	Samoa		
Togo	Maldivas	Islas Salomón	<b>NAM (N=3)</b>	
Uganda	Nepal	Timor Oriental	Bermuda	
Zambia	Pakistán	Tonga	Canadá	
Zimbabwe	Sri Lanka	Vanuatu	Estados Unidos	



**Tabla 2a****Ingreso per capita (\$2000), ponderado por población, promedios quinquenales**

Período	Div MENA	Oil MENA	LAC	SSA	SA	EAP	EAT	OCE	NAM	WE	ECE
1961-65	805	1,069	2,238	563	197	1,065	1,430	8,266	14,873	8,525	1,432
1966-70	932	2,094	2,534	610	211	1,519	1,907	9,701	17,300	10,253	1,656
1971-75	1,158	3,110	3,030	682	216	1,946	2,592	10,695	19,092	12,415	1,930
1976-80	1,382	4,242	3,456	674	233	2,191	3,526	11,228	21,392	13,933	2,005
1981-85	1,567	3,940	3,448	574	261	2,361	4,502	11,891	22,938	14,958	2,134
1986-90	1,602	3,244	3,446	534	306	2,747	6,170	13,029	26,405	17,003	2,357
1991-95	1,763	3,591	3,610	499	353	3,105	8,268	13,610	27,906	18,560	1,900
1996-2k	1,988	3,401	3,902	509	426	3,332	9,954	15,493	31,578	20,503	1,923
2001-05	2,119	4,316	3,994	539	511	3,636	11,669	17,104	34,516	22,389	2,379

**Tabla 2b****Desigualdad estimada de los ingresos de hogares, ponderados por población, promedios quinquenales**

Período	Div MENA	Oil MENA	LAC	SSA	SA	EAP	EAT	OCE	NAM	WE	ECE
1961-65	44	48	45	46	45	39	43	34	35	33	35
1966-70	44	46	44	47	46	44	43	34	34	34	33
1971-75	43	44	44	47	47	44	42	34	35	34	33
1976-80	43	42	42	46	49	34	38	34	36	33	34
1981-85	44	37	43	46	48	35	38	36	37	34	33
1986-90	43	40	44	47	48	36	37	37	37	35	33
1991-95	47	42	47	49	49	44	37	38	38	35	38
1996-2k	47	45	46	49	49	45	38	39	40	37	42

**Tabla 2c****Exportaciones manufactureras (en % del PBI), ponderadas por población, promedios quinquenales**

Período	Div MENA	Oil MENA	LAC	SSA	SA	EAP	EAT	OCE	NAM	WE	ECE
1961-65	2.2	0.7	0.6	1.0	1.5	4.7	6.2	1.2	2.7	8.8	1.0
1966-70	2.6	0.9	0.9	0.7	1.8	3.2	9.7	1.7	3.2	9.9	1.2
1971-75	3.3	1.7	1.7	1.6	2.3	3.8	17.6	2.3	4.1	13.6	1.6
1976-80	3.6	2.1	2.3	1.7	3.1	4.7	23.9	2.7	5.3	15.3	6.0
1981-85	3.8	3.2	3.1	1.4	2.8	4.2	28.7	2.5	5.2	16.7	8.6
1986-90	7.0	3.2	4.4	1.3	3.9	8.7	35.7	2.9	5.3	16.7	11.1
1991-95	6.1	2.6	5.7	2.1	6.6	15.1	40.2	4.5	6.8	16.6	13.4
1996-2k	6.2	2.2	7.8	3.1	7.6	17.4	51.7	4.4	8.2	20.5	14.1
2001-05	7.3	2.9	9.3	3.7	8.6	23.7	59.1	4.3	7.2	22.1	17.4

**Tabla 2d****Ingresos tributarios (en % del PBI), ponderados por población, promedios quinquenales**

Período	DivMENA	OilMENA	LAC	SSA	SA	EAP	EAT	OCE	NAM	WE	ECE
1986-90	14.2	6.1	12.5	13.3	10.6	6.8	15.7	20.1	15.2	8.9	13.3
1991-95	17.1	12.8	11.4	12.6	10.0	6.5	15.7	19.6	14.5	17.5	16.5
1996-2k	16.4	15.2	11.9	16.0	9.4	7.4	15.4	21.8	15.3	20.5	15.9
2001-05	17.7	14.0	13.5	15.9	9.2	9.1	16.3	24.2	11.2	19.8	16.5

**Tabla 2e****Pago de intereses (en% de ingresos tributarios), ponderado por población, promedios quinquenales**

Período	DivMENA	MENA	LAC	SSA	SA	EAP	EAT	OCE	NAM	WE	ECE
1986-90	18.1	0.2	77.1	10.7	27.7	20.2	9.4	11.7	24.3	-	21.5
1991-95	22.4	3.3	37.5	22.3	31.1	15.3	6.8	12.8	20.6	15.5	13.5
1996-2k	22.0	4.1	14.9	13.9	35.6	16.4	6.1	8.6	15.9	10.5	20.1
2001-05	23.7	3.3	18.2	11.0	35.0	9.3	6.8	7.2	11.3	7.7	18.6

**Tabla 2f****Capacidad fiscal (en promedio del % PBI), ponderada por población, promedios quinquenales**

Período	DivMENA	OilMENA	LAC	SSA	SA	EAP	EAT	OCE	NAM	WE	ECE
1986-90	11.3	6.1	3.2	11.3	7.7	12.6	14.1	17.7	11.5	-	10.6
1991-95	13.1	11.9	7.2	9.7	6.9	13.0	14.5	17.0	11.5	14.0	14.5
1996-2k	12.9	14.4	10.1	13.6	6.1	12.9	14.4	19.9	12.9	18.3	12.3
2001-05	13.9	13.1	11.1	15.8	6.0	8.6	15.1	22.5	10.0	18.2	12.5

**Tabla 2g****Tasas impositivas marginales, ponderadas por población, promedios quinquenales**

Período	DivMENA	OilMENA	LAC	SSA	SA	EAP	EAT	OCE	NAM	WE	ECE
1996-2k	36.4	37.5	30.7	35.0	33.5	42.5	34.7	45.3	38.8	46.3	34.5
2001-05	36.4	28.2	30.8	33.1	30.6	42.2	31.5	45.9	36.7	43.4	28.0

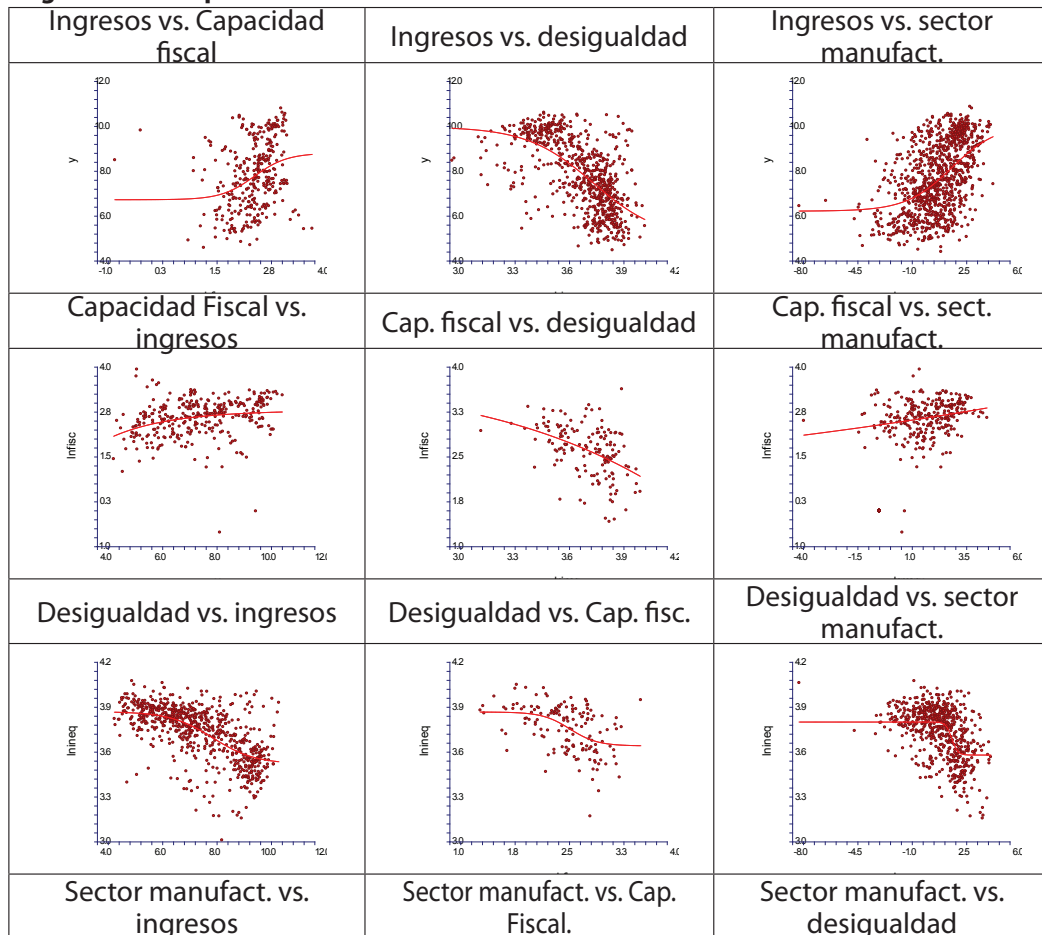
**Tabla 3**

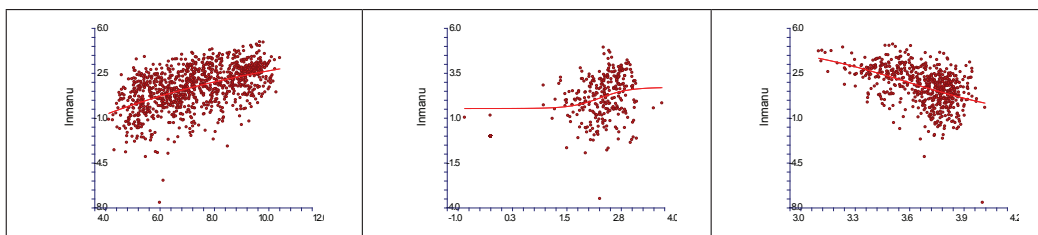
**Matriz de correlación de Pearson**

	Ingreso	Ineq.	Exp. manufac.	Ing. tribut.	Pago de int.	Cap. fisc.	Tasa imp. marg.
Ingreso	1.00	-0.71	0.30	0.52	-0.55	0.62	0.14
Desigualdad	-0.71	1.00	-0.42	-0.58	0.52	-0.67	-0.22
Exp. manufac.	0.30	-0.42	1.00	0.09	-0.34	0.16	0.03
Ingresos tribut.	0.52	-0.58	0.09	1.00	-0.22	0.97	0.46
Pago de intereses	-0.55	0.52	-0.34	-0.22	1.00	-0.44	0.10
Cap. fisc.	0.62	-0.67	0.16	0.97	-0.44	1.00	0.40
Tasa imp. marg.	0.14	-0.22	0.03	0.46	0.10	0.40	1.00

**Tabla 4**

**Diagramas de dispersión**





**Tabla 5**  
**Unidades de observaciones subyacentes a la estimación de las ecuaciones (1) a (4)**

SSA	WE	LAC	OiIMENA	EAP
Camerún (1995)	Austria (2000)	Bahamás (1995)	Argelia (2000)	Indonesia (1995)
Camerún (2000)	Grecia (2000)	Costa Rica (1995)	Oman (2000)	Indonesia (2000)
Costa de Marfil (2000)	Irlandia (2000)	Costa Rica (2000)	<b>DivMENA</b>	Filipinas (1995)
Kenia (2000)	Italia (2000)	Ecuador (1995)		Filipinas (2000)
Rep. de Mauricio (1995)	Malta (1995)	Guatemala (1995)	Egipto(1995)	<b>EAT</b>
Rep. de Mauricio (2000)	Malta (2000)	Guatemala (2000)	Egipto (2000)	
Zimbabue (1995)	Países Bajos (2000)	México (1995)	Jordania(1995)	Korea del S. (1995)
Zimbabue (2000)	España (2000)	México (2000)	Jordania (2000)	Korea del S. (2000)
		Panamá (1995)	Túnez (2000)	Malasia (1995)
		Panama (2000)	<b>ECE</b>	Malasia (2000)
<b>SA</b>	<b>NAM</b>	Perú (1995)		Croacia (2000)
India (1995)	Canadá (1995)	Uruguay (1995)	Eslovenia (2000)	Singapur (2000)
India (2000)	Canadá (2000)	Uruguay (2000)	Turquía(1995)	
Nepal (2000)	<b>OCE</b>	Venezuela (1995)	Turquía(2000)	
Paquistán (1995)		Islas Fidji(1995)	Venezuela (2000)	
Pakistán (2000)	Islas Fidji (2000)			
Sri Lanka (1995)				

Nota: Nuestras observaciones corresponden a promedios quinquenales. Los números entre corchetes indican el último año de este período quinquenal.

**Tabla 6**  
**Estimaciones TSLS utilizando (Robust (HAC))**

<b>DV=INGRESOS</b>	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>
Capacidad fiscal	0.592 (0.045)			0.118 (0.748) <sup>Sim.</sup>
Sector manufacturero		0.373 (0.000)		0.303 (0.006) <sup>Sim.</sup>
Desigualdad			-4.098 (0.000)	-0.708 (0.616) <sup>Sim.</sup>
N	126	135	64	62
Adj. R2	72.7	72.3	72.1	82.2
<b>DV=Desigualdad</b>	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>
Ingresos	-0.062 (0.000)			-0.008 (0.661) <sup>Sim.</sup>
Cap. fiscal		-0.244 (0.000)		-0.177 (0.000) <sup>Sim.</sup>
Sector manufacturero			-0.067 (0.000)	-0.05 (0.000) <sup>Sim.</sup>
N	64	62	64	62
Adj. R2	55.2	58.2	58.6	70.0
<b>DV=Capacidad fiscal</b>	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>
Ingresos	0.07 (0.056)			0.015 (0.801) <sup>Sim.</sup>
Desigualdad		-1.707 (0.000)		-1.907 (0.003) <sup>Sim.</sup>
Sector manufacturero			0.039 (0.315)	-0.04 (0.531)
N	126	62	126	62
Adj. R2	42.1	55.1	40.8	53.6
<b>DV=Sector manufact.</b>	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>
Ingresos	0.483 (0.003)			0.412 (0.012) <sup>Sim.</sup>
Cap. fiscal		0.497 (0.215)		-0.419 (0.422)
Desigualdad			-5.304 (0.000)	-5.665 (0.000) <sup>Sim.</sup>
N	135	126	64	62
Adj. R2	45.0	37.3	59.0	64.5

Nota: Efectos fijados en forma constante y regional no informados; instrumentos: valores rezagados y variables indicadores regionales (*dummies*).

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Arellano, M. (2003). *Panel Data Econometrics*, Oxford: Oxford University Press.

Barro, Robert J. (1990). "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", en *Journal of Political Economy*, 98, pp. 103-125.

Cameron, A. C. - Trivedi, P. K. (2005). *Microeconometrics, Methods and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press.

Cheibub, Jose A. - Przeworski, A. (1997). "An Econometric Evaluation of the Impact of Government Expenditures on Economic Growth", en Albert Breton, Gianluigi Galeotti, Pierre Salmon, and Ronald Wintrobe (eds.), *Understanding Democracy: Economic and Political Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press, New York.

Cottrell, A. - Lucchetti, R. (2008). *Gnu Regression, Econometrics and Time-series*, <http://gretl.sourceforge.net/>.

Clift, Jeremy (2003). "Beyond the Washington Consensus", en *Finance & Development*, 2003.

Commission on Growth and Development (2008). *The Growth Report, Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Conference Edition, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, D. C.

Erhard, Ludwig (1957). *Wohlstand für Alle*. [Prosperidad para todos], Düsseldorf.

Eucken, Walter (2007). *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, [Principios de la política económica of Economic Policy]. 7<sup>ma</sup> edición, Tübingen.

Friedrich, Carl J. (1955). "The Political Thought of Neo-Liberalism", en *American Political Science Review* 49 (2): 509-525.

Karsten, Siegfried G. (2005). "Social Market Economy Revisited", en *International Journal of Social Economics*, Volume 32, Nr. 7, págs. 602-615.

Megay, E.N. (1970). "Anti-Pluralist Liberalism: The German Neoliberals", en *Political Science Quarterly*. 85.3, p. 422-442.

Marangos, John (2007). "Was Shock Therapy Consistent with the Washington Consensus", en *Comparative Economic Studies*, 2007, 49, (32-58).

Przeworski, A. (2003). *States and Markets, A Primer in Political Economy*, Cambridge University Press, New York, USA.

Sachs, Jeffrey (1998). "Making it Work", en *The Economist*, Sept. 10, 1998.

Stiglitz, Joseph (2002). *Globalization and its Discontents*, W. W. Norton Company, Nueva York.

Williamson, John (1989). "What Washington Means by Policy Reform", en Williamson, John (ed.):

*Latin American Readjustment: How Much has Happened*, Washington, Institute for International Economics 1989.

----- (2002). *Did The Washington Consensus Fail?* Washington, Dc: The Peterson Institute for International Economics, Outline of Speech at the Centre for Strategic & International Studies November 6, 2002.

----- (1993). "Democracy and the 'Washington Consensus'", en *World Development* 21(8), págs. 1329–1336.

----- (1994). "In Search of a Manual for Technopolis", en Williamson, John (ed), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics: Washington DC.

----- (1996). "Lowest Common Denominator or Neoliberal Manifesto? The Polemics of the Washington consensus", en Auty, R.M. - Toye, J. (eds.), *Challenging the Orthodoxies*, St Martins Press, New York.

----- (1997). "The Washington Consensus Revisited", en Emmerij, L. (ed.), *Economic and Social Development in the XXI Century*, Inter-American Development Bank, Washington DC.

----- (2000). "What should the World Bank think about the Washington consensus?", en *The World Bank Research Observer* 15(2), págs. 251–264.

----- (2003a), "Summing Up", en Kuczynski, P.P. - Williamson, J. (eds.), *After the Washington Consensus*, Institute for International Studies: Washington DC.

----- (2003b). "Our agenda and the Washington consensus", en: Kuczynski, P.P. - Williamson, J. (eds.), *After the Washington Consensus*, Institute for International Studies, Washington DC.

----- (2004). A Short History of the Washington Consensus, Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference "From the Washington Consensus towards a new Global Governance", Barcelona, septiembre 24–25, 2004.

### **Fuentes estadísticas**

2007 World Bank Development Indicator Database (CD Rom), Washington, D.C.

University of Texas Estimated Household Inequality Data Project, <http://utip.gov.utexas.edu/group.html>.





# ***CAPÍTULO IX***

## ***EL MODELO BOLIVIANO DE ECONOMÍA PLURAL. ANÁLISIS, EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS***



***Germán Molina Díaz***



# **EL MODELO BOLIVIANO DE ECONOMÍA PLURAL ANÁLISIS, EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS**

**Germán Molina Díaz<sup>1</sup>**

## **RESUMEN**

El presente ensayo analiza teóricamente el modelo boliviano de economía plural 2006-2011, una evaluación general y sus perspectivas considerando los aspectos del marco normativo y marco teórico conceptual.

El nuevo escenario donde la asignación de los recursos a la economía es mediante un plan denominado “Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien” Lineamientos estratégicos<sup>2</sup> 2006-2011 (PND)” como principal protagonista el Estado del desarrollo, distinto al que funcionó hasta el 2005 que prevalecía los mecanismos del mercado y un Estado con el rol de regular las actividades, protegiendo a los grupos más vulnerables y redistribuyendo los ingresos mediante programas sociales. En el PND se define la economía plural como al conjunto de las diversas organizaciones económicas que tiene el país: estatal, comunitaria, mixta y privada. Asimismo, define a cada una de las mismas y reconoce la existencia y la necesidad de articulación con equidad y complementariedad.

Es un análisis y evaluación teórica del “Modelo de economía plural” desde la línea de base o la condición inicial general de cómo estaba la economía boliviana antes de que comience la administración gubernamental del Presidente Morales, los objetivos de política económica 2006-2011, la aplicación de la política económica hasta el 2011 y luego la estrategia implícita de cómo interactúa en conjunto la política económica en la economía política del país. Finalmente, algunas consideraciones sobre las perspectivas del “Modelo de economía plural.”

<sup>1</sup> Economista, UMSA, Posgrado de dos años en el Centro de Estudios Macroeconómicos de la Argentina (CEMA), Diplomado del Instituto de Estudios Fiscales de España, seminarios en Berlín-Alemania, consultor internacional en varios países, consultor en el sector privado, FUNDAPPAC, Milenio, Konrad Adenauer Stiftung. Desempeñó cargos en el BCB hasta Gerente de Estudios Económicos; en el Ministerio de Hacienda como: Director General de Presupuesto, Director General de Contaduría, Subsecretario de Contaduría y Director General del MAFP; en el Congreso Nacional como Director General de la Oficina Técnica de Presupuesto y actualmente docente universitario y analista económico.

<sup>2</sup> Decreto Supremo 29272, 12 de septiembre de 2007.

## I. INTRODUCCIÓN

En un contexto externo favorable para el país por la bonanza internacional que comenzó cerca a mediados de los 2000, como una fuente de financiamiento importante, y un entorno interno con demandas económicas, sociales y políticas propuestas en una agenda denominada "Agenda de octubre" que significó gasto público, comenzó a principios del 2006 una nueva gestión gubernamental a cargo de Presidente Evo Morales Ayma que estableció una mayor participación estatal en todas las actividades del país.

El nuevo escenario donde la asignación de los recursos a la economía es mediante un plan denominado "Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien" Lineamientos estratégicos<sup>3</sup> 2006-2011 (PND)" como principal protagonista, el Estado del desarrollo, distinto al que funcionó hasta el 2005 que prevalecía los mecanismos del mercado y un Estado con el rol de regular las actividades, protegiendo a los grupos más vulnerables y redistribuyendo los ingresos mediante programas sociales.

El PND reconoce la existencia y la necesidad de articulación con equidad y complementariedad de las diversas organizaciones económicas que tiene el país: economía estatal, comunitaria, mixta y privada. Asimismo, define a cada una de las mismas.

La economía estatal, es donde el Estado es promotor y protagonista del desarrollo.

La economía comunitaria son los procesos productivos impulsados por: organizaciones sociales, comunitarias y micro y pequeños empresarios, artesanos, Organizaciones Económicas Campesinas (OECAS) Organizaciones Productivas, Comunidades y Asociaciones urbanas y rurales, basados en valores como equidad, complementariedad, reciprocidad y solidaridad.

La economía mixta es la asociación del Estado con los actores del resto de las economías.

La economía privada se refiere a la iniciativa privada que se desarrolla fundamentalmente con reglas de mercado.

La Constitución Política del Estado<sup>4</sup> (CPE) señala que el modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y todos los bolivianos. La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y mixta. La organización económica comunitaria comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblo indígena originario y campesinos.

<sup>3</sup> Decreto Supremo 29272, 12 de septiembre de 2007.

<sup>4</sup> Artículos 306 y 307 Constitución Política del Estado

En diferentes publicaciones oficiales se utilizaron las siguientes denominaciones: “Nuevo modelo económico social productivo”, “Nuevo modelo económico social, comunitario y productivo”, “Nuevo modelo Económico Nacional Productivo”, “Modelo Nacional Productivo”, “Modelo de Capitalismo Andino Amazónico”, “Modelo de Economía Plural”, “Socialismo Comunitario del Vivir Bien”<sup>5</sup>, “Economics” y “Modelo de Economía de Optimización de los Recursos”.

El presente ensayo para realizar un análisis, evaluación y perspectivas del “Modelo de Economía Plural” vigente desde el 2006, se divide en cuatro partes.

La primera es una breve introducción sobre el ensayo.

La segunda parte se realiza un análisis del marco normativo sobre el “Modelo de Economía Plural”.

En la tercera parte se presenta un análisis y evaluación teórica del “Modelo de economía plural” considerando una metodología que abarca en forma objetiva desde la línea de base o la condición inicial de cómo estaba la economía boliviana antes de que comience la administración gubernamental del Presidente Morales. Luego, los objetivos de política económica 2006-2011, la aplicación de la política económica hasta el 2011 y luego la estrategia implícita de cómo interactúa en conjunto la política económica en la economía política del país.

Finalmente, la cuarta parte trata sobre cuáles son las perspectivas del “Modelo de economía plural”.

## **II. MARCO NORMATIVO DE LA ECONOMÍA PLURAL, CONSTITUCION POLÍTICA DEL ESTADO**

La Constitución Política del Estado (CPE), aprobada en el referendo del 25 de enero de 2009 y promulgada el 7 de febrero de 2009, determina el modelo económico boliviano plural orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos<sup>6</sup>.

Surgen algunas interrogantes ¿durante el período 20 de enero de 2006 hasta el 6 de febrero 2009 cuál fue el marco normativo? ¿Qué instrumentos legales y técnicos permitió la gestión pública? ¿Cómo desarrollaban sus actividades los servidores públicos?.

Con relación a las interrogantes mencionadas anteriormente la respuesta es que se contaba con una CPE vigente, leyes, Decretos Supremos, Resoluciones Supremas, Resoluciones Ministeriales y administrativos, procedimientos, manuales, guías e instructivos y lo más importante la institucionalidad y servidores públicos que son los operadores directos de los sistemas de administración y control, que se construyó durante dos décadas.

<sup>5</sup> Al referirse a la Cuarta Tensión: El Socialismo Comunitario del Vivir Bien, Linera señala: “...proponía Marx como alternativa al suicidio social y a la destrucción de la naturaleza impulsada ciegamente por la lógica capitalista de la valorización del valor. A eso llamaba Marx el comunismo, la realización de la lógica total del “valor de uso” de la naturaleza en el ser humano y del ser humano realizado en la naturaleza. En eso consiste el Vivir Bien: en utilizar la ciencia, la tecnología y la industria para generar riqueza, de otra manera con que se podrían construir carreteras, levantar postas sanitarias, escuelas, producir alimentos, satisfacer las necesidades básicas y crecientes de la sociedad.” (Álvaro García Linera, Las Tensiones creativas de la revolución-La quinta fase del Proceso de Cambio-Vicepresidencia del Estado Plurinacional, páginas 69-71).

<sup>6</sup> Cuarta Parte Estructura y Organización Económica del Estado, Título I Organización Económica del Estado, Artículo 306 Constitución Política del Estado.

Es decir nuestro país comenzó un desarrollo institucional que avanzó significativamente a partir de reformas que colocaron al país a fines de la década de los noventa por encima del resto de países de América Latina, y en siglo XXI en la segunda mitad de 2010 fue todo lo contrario, según Pacheco (2008).

La administración gubernamental presidida por el presidente Evo Morales Ayma aprobó disposiciones legales desde la organización del Poder Ejecutivo, el Plan de Desarrollo Nacional (PND) 2006-2011, normás conexas y una serie de medidas estructurales<sup>7</sup>, dentro una estratégica de mayor presencia estatal dirigida sólo a promover la acumulación capitalista a cambio de mayores ingresos fiscales que financien políticas populistas a costo de relegar la atención a la producción destinado al mercado interno y externo.

El llamado “modelo de economía plural” del actual Gobierno se basa en una concepción de la sociedad y la economía que pretende mostrar a las acciones estatales como fruto de decisiones colectivas pactadas libremente, sin respetar la libertad individual de las personas y costos elevados de pérdida de la productividad y competitividad económica del país.

## A. Economía plural

La CPE establece que la economía plural está constituida por las formás de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. La economía plural articula las diferentes formás de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo. Las formás de organización económicas reconocidas legalmente podrán constituir empresas mixtas.

El Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación, cultura y en la reinversión en desarrollo económico productivo<sup>8</sup>.

También establece que reconocerá, respetará y promoverá la organización económica comunitaria. Esta forma de organización económica comunitaria comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígena originario y campesinos.

Con relación al sector privado, señala que<sup>9</sup> reconoce, respeta y protege la iniciativa privada, para que contribuya al desarrollo económico social y fortalezca la independencia económica del país. Declara que se garantiza la libertad de empresa y el pleno ejercicio de las actividades empresariales, que serán reguladas por ley.

<sup>7</sup> D.S. Nacionalización de los hidrocarburos, Convocatoria a la Asamblea Constituyente, etc.

<sup>8</sup> Artículo 307 Constitución Política del Estado

<sup>9</sup> Artículo 308 Constitución Política del Estado

La forma de organización económica estatal comprende a las empresas y otras entidades económicas de propiedad estatal, que cumplirán los siguientes objetivos: 1. Administrar a nombre del pueblo boliviano los derechos propietarios de los recursos naturales y ejercer el control estratégico de las cadenas productivas y los procesos de industrialización de dichos recursos, 2. Administrar los servicios básicos de agua potable y alcantarillado directamente o por empresas públicas, comunitarias, cooperativas o mixtas, 3. Producir directamente bienes y servicios, 4. Promover la democracia económica y el logro de la soberanía alimentaria de la población y 5. Garantizar la participación y el control social sobre su organización y gestión, así como la participación de los trabajadores en la toma de decisiones y en los beneficios<sup>10</sup>. En definitiva el papel del Estado abarca todas las actividades y según la economía de la elección pública tiende a un gobierno grande y mercados con control.

Las cooperativas<sup>11</sup> son reconocidas y protegidas como formás de trabajo solidario y de cooperación sin fines de lucro, promoviendo las actividades de producción. Todas las formás de organización económica establecidas gozarán de igualdad jurídica ante la ley.

La economía plural sobre el rol del Estado señala<sup>12</sup>: 1. Ejercerá la dirección integral del desarrollo económico y la planificación, 2. Los recursos naturales son de propiedad del pueblo boliviano y administrados por el Estado. Respetará y garantizará la propiedad individual y colectiva sobre la tierra. La agricultura, la ganadería, así como las actividades de caza y pesca que no involucren especies animales protegidas, son actividades que se rigen por lo establecido en la estructura y organización económica del Estado, 3. La industrialización de los recursos naturales para superar la dependencia de la exportación de materias primas y lograr una economía de base productiva, en el marco del desarrollo sostenible, en armonía con la naturaleza, 4. Podrá intervenir en toda la cadena productiva de los sectores estratégicos, y garantizar su abastecimiento para preservar la calidad de vida de todas las bolivianas y todos los bolivianos, 5. Respeto a la iniciativa empresarial y la seguridad jurídica y 6. Fomentará y promocionará el área comunitaria de la economía como alternativa solidaria en el área rural y urbana.

Toda actividad económica debe contribuir al fortalecimiento de la soberanía económica del país<sup>13</sup>. No se permitirá la acumulación privada de poder económico en grado tal que ponga en peligro la soberanía económica del Estado. Todas las formás de organización económica tienen la obligación de generar trabajo digno y contribuir a la reducción de las desigualdades y a la erradicación de la pobreza. Todas las formás de organización económica tienen la obligación de proteger el medio ambiente.

Para eliminar la pobreza y la exclusión social y económica, para el logro del vivir bien en sus múltiples dimensiones, la organización económica boliviana establece seis propósitos: 1. Generación del producto social en el marco del respeto de los derechos: individuales, pueblos y las naciones, 2. La producción, distribución y redistribución justa de la riqueza y de los excedentes económicos,

<sup>10</sup> Artículo 309 Constitución Política del Estado

<sup>11</sup> Artículo 310 Constitución Política del Estado

<sup>12</sup> Artículo 311 Constitución Política del Estado

<sup>13</sup> Artículo 312 Constitución Política del Estado

3. La reducción de las desigualdades de acceso a los recursos productivos, 4. La reducción de las desigualdades regionales, 5. El desarrollo productivo industrializador de los recursos naturales y 6. La participación activa de las economías pública y comunitaria en el aparato productivo.

La CPE prohíbe los monopolios, los oligopolios privados y toda forma de asociación de oferentes que persiga el control y la exclusividad en la producción y la comercialización de bienes y servicios.

El Estado reconoce la propiedad de tierra a todas aquellas personas jurídicas legalmente constituidas en territorio nacional siempre y cuando sea utilizada para el cumplimiento del objeto de la creación del agente económico, la generación de empleos y la producción y comercialización de bienes y/o servicios.

Según Laserna (2010) considera a la economía plural como la constitucionalización del ch'enko, y también es denominada la institucionalización de la economía plural, es decir de generar una formalidad más consistente con la realidad económica con el riesgo de estabilizar la pobreza en los niveles actuales. Por otra parte también destaca que se limita a un cambio dentro del ch'enko, dentro del modelo de economía plural, reemplazando el capitalista por el estatal que no abandonaría la heterogeneidad estructural que da origen a las desigualdades económicas y a la pobreza y encarar a fortalecer la productividad y creatividad del trabajo.

En resumen, por todo lo expuesto anteriormente, el modelo denominado de "Economía Plural" por su lógica y el rol del Estado propuesto, según la teoría de economía política permite señalar que es un modelo de Economía Populista, que ya fue experimentado en el país a mediados de la década de los ochenta del Siglo XX, con resultados nefastos que concluyó en una hiperinflación por descontrol de las finanzas públicas y gestión de las empresas públicas.

## **B. La función del Estado en la Economía**

La función del Estado en la economía consiste en<sup>14</sup>: 1. Conducir el proceso de planificación económica y social, con participación y consulta ciudadana, 2. Dirigir la economía y regular, los procesos de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, 3. Ejercer la dirección y el control de los sectores estratégicos de la economía, 4. Participar directamente en la economía mediante el incentivo y la producción de bienes y servicios económicos y sociales para promover la equidad económica y social, e impulsar el desarrollo, evitando el control oligopólico de la economía, 5. Promover la integración de las diferentes formas económicas de producción, 6. Promover prioritariamente la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables, en el marco del respeto y protección del medio ambiente, para garantizar la generación de empleo y de insumos económicos y sociales para la población, 7. Promover políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos del país con el objeto de evitar la desigualdad, la exclusión social y económica, y erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones, 8. Determinar el monopolio estatal de las actividades productivas y comerciales que se consideren imprescindibles en caso de necesidad pública, 9. Formular periódicamente con participación y consulta ciudadana, el plan general de desarrollo, cuya ejecución es obligatoria para todas las formas de organización económica,

<sup>14</sup> Artículo 316 Constitución Política del Estado



10. Gestionar recursos económicos para la investigación, la asistencia técnica y la transferencia de tecnologías para promover actividades productivas y de industrialización y 11. Regular la actividad aeronáutica en el espacio aéreo del país.

El Estado garantizará la creación, organización y funcionamiento de una entidad de planificación participativa que incluya a representantes de las instituciones públicas y de la sociedad civil organizada.

En conclusión, el Estado asume todas las funciones imaginables en la economía y además dirigir la misma, sin embargo, la evidencia de este proceso en nuestro país y otros países latinoamericanos que en el pasado se denominaron movimientos de liberación y ahora se llaman movimientos sociales han seguido el camino socialista a costa de la productividad y competitividad económica del país y también de la libertad individual.

### **C. Políticas Económicas**

El Estado determinará una política productiva industrial y comercial que garantice una oferta de bienes y servicios suficientes para cubrir de forma adecuada las necesidades básicas internas, y para fortalecer la capacidad exportadora<sup>15</sup>. Asimismo, reconoce y prioriza el apoyo a la organización de estructuras asociativas de micro, pequeñas y medianas empresas productoras, urbanas y rurales. También fortalecerá la infraestructura productiva, manufactura e industrial y los servicios básicos para el sector productivo. Por otra parte, priorizará la promoción del desarrollo productivo rural como fundamento de las políticas de desarrollo del país, y apoyará la exportación de bienes con valor agregado y los servicios.

La industrialización de los recursos naturales<sup>16</sup> será prioridad en las políticas económicas, en el marco del respeto y protección del medio ambiente y de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y sus territorios. La articulación de la explotación de los recursos naturales con el aparato productivo interno será prioritaria en las políticas económicas del Estado.

En la comercialización de los recursos naturales y energéticos estratégicos, el Estado considerará, para la definición del precio de su comercialización, los impuestos, regalías y participaciones correspondientes que deban pagarse a la hacienda pública.

La inversión boliviana se priorizará frente a la inversión extranjera<sup>17</sup>. Toda inversión extranjera estará sometida a la jurisdicción, a las leyes y a las autoridades bolivianas, y nadie podrá invocar situación de excepción, ni apelar a reclamaciones diplomáticas para obtener un tratamiento más favorable. Las relaciones económicas con estados o empresas extranjeras se realizarán en condiciones de independencia, respeto mutuo y equidad. No se podrá otorgar a Estados o empresas extranjeras condiciones beneficiosas que las establecidas para los bolivianos.

<sup>15</sup> Artículo 318 Constitución Política del Estado

<sup>16</sup> Artículo 319 Constitución Política del Estado

<sup>17</sup> Artículo 320 Constitución Política del Estado

El Estado es independiente en todas las decisiones de política económica interna y no aceptará imposiciones ni condicionamientos sobre esta política por parte de estados, bancos o instituciones financieras bolivianas o extranjeras, entidades multilaterales ni empresas transnacionales. Las políticas públicas promocionarán el consumo interno de productos hechos en Bolivia.

En resumen, la acción del Estado mediante sus políticas sobre la economía van dirigidas a todas las actividades económicas con políticas selectivas y preferenciales a la economía comunitaria<sup>18</sup> y cada organización componente de la economía plural tiene que cumplir las políticas económicas aprobadas.

### C.1. Política Fiscal

Según la CPE la administración económica y financiera del Estado y de todas las entidades públicas se rige por su presupuesto<sup>19</sup>. La determinación del gasto y de la inversión pública tendrá lugar por medio de mecanismos de participación ciudadana y de planificación técnica y ejecutiva estatal. Las asignaciones atenderán especialmente a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y el desarrollo productivo. El Órgano Ejecutivo presentará a la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), al menos dos meses antes de la finalización de cada año fiscal, el proyecto de ley del Presupuesto General para la siguiente gestión anual<sup>20</sup>, que incluirá a todas las entidades del sector público. Todo proyecto de ley que implique gastos o inversiones para el Estado deberá establecer la fuente de los recursos, la manera de cubrirlos y la forma de su inversión. Si el proyecto no fue de iniciativa del Órgano Ejecutivo, requerirá de consulta previa a éste. El Órgano Ejecutivo a través del Ministerio del Ramo, tendrá acceso directo a la información del gasto presupuestado y ejecutado de todo el sector público. El acceso incluirá la información del gasto presupuestado y ejecutado de las Fuerzas Armadas y la Policía Boliviana.

La ALP<sup>21</sup> autorizará la contratación de deuda pública cuando se demuestre la capacidad de generar ingreso para cubrir el capital y los intereses, y se justifiquen técnicamente las condiciones más ventajosas en las tasas, los plazos, los montos y otras circunstancias.

La política fiscal<sup>22</sup> se basa en los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad, proporcionalidad, transparencia, universalidad, control, sencillez administrativa y capacidad recaudatoria. Los impuestos que pertenecen al dominio tributario nacional serán aprobados por la Asamblea Legislativa Plurinacional. Los impuestos que pertenecen al dominio exclusivo de las autonomías departamental o municipal, serán aprobados, modificados o eliminados por sus Concejos o Asambleas, a propuesta de sus órganos ejecutivos. El dominio tributario de los Departamentos Descentralizados y regiones estará conformado por impuestos departamentales, tasas y contribuciones especiales, respectivamente.

<sup>18</sup> Son los procesos productivos impulsados por: organizaciones sociales, comunitarias y micro y pequeños empresarios, artesanos, Organizaciones Económicas Campesinas (OECAS) Organizaciones Productivas, Comunidades y Asociaciones urbanas y rurales, basados en valores como equidad, complementariedad, reciprocidad y solidaridad. (PND)

<sup>19</sup> Artículo 321 Constitución Política del Estado

<sup>20</sup> Artículo 172 numeral 11 señala: "Presentar a la Asamblea Legislativa Plurinacional dentro de las treinta primeras sesiones, el proyecto de Ley del Presupuesto General del Estado para la siguiente gestión fiscal..."; que es distinta la fecha de presentación del proyecto de presupuesto, considerando el 6 de agosto como la 1º sesión ordinaria.

<sup>21</sup> Artículo 322 Constitución Política del Estado

<sup>22</sup> Artículo 323 Constitución Política del Estado

Con relación a los tributos señala que la ALP mediante ley clasificará y definirá los impuestos que pertenecen al dominio tributario nacional, departamental y municipal.

La creación, supresión o modificación de los impuestos bajo dominio de los gobiernos autónomos facultados para ello se efectuará dentro de los límites siguientes: 1. No podrán crear impuestos cuyos hechos imponible sean análogos a los correspondientes a los impuestos nacionales u otros impuestos departamentales o municipales existentes, independientemente del dominio tributario al que pertenezcan, 2. No podrán crear impuestos que graven bienes, actividades, rentas o patrimonios localizados fuera de su jurisdicción territorial, salvo las rentas generadas por sus ciudadanos o empresas en el exterior del país. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales, 3. No podrán crear impuestos que obstaculicen la libre circulación y el establecimiento de personas, bienes y actividades o servicios dentro de su jurisdicción territorial. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales y 4. No podrán crear impuestos que generen privilegios para sus residentes discriminando a los que no lo son. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.

No prescribirán las deudas por daños económicos causados al Estado<sup>23</sup>.

El ilícito económico, la especulación, el acaparamiento, el agio, la usura, el contrabando, la evasión impositiva y otros delitos económicos conexos serán penados por ley<sup>24</sup>.

En conclusión, se definió una política fiscal centralista en donde los niveles de gobierno sub nacional están supeditados al Órgano Ejecutivo porque tienen que contar con la consideración y aprobación de sus presupuestos, modificaciones, creación de impuestos, tasas, patentes y contribuciones, etc., a pesar de que cuentan con instancias legislativas departamentales y municipales. Por otra parte, como la lógica del Modelo de Economía Plural es de predominación del Estado y privilegio a la Economía Social Comunitaria, a pesar de la Aprobación de las Autonomías en los departamentos el nivel central del Estado mantiene su gasto, lo que conduce en el agregado del gasto público a un aumento en el tiempo que son recurrentes y financiados con ingresos provenientes de la exportación del gas y minerales con alta dependencia de la volatilidad de los precios internacionales y del volumen de exportación bajo estricta restricción en el corto plazo a la actual existencia de las reservas de gas y de nuevos yacimientos de minerales<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Artículo 324 Constitución Política del Estado

<sup>24</sup> Artículo 325 Constitución Política del Estado

<sup>25</sup> Durante el 2º semestre de 2011 se registra cambios en la tendencia de los precios internacionales de materias primas hacia la baja por la crisis internacional en los países miembros de la UE y ralentización del crecimiento económico en los EEUU que pronósticos del FMI estiman que duraría varios años.

## C.2. Política Monetaria

Aprueba que el Estado a través del Órgano Ejecutivo determine los objetivos de la política monetaria y cambiaria del país, en coordinación con el Banco Central de Bolivia (BCB). Las transacciones públicas en el país se realizarán en moneda nacional<sup>26</sup>. Es una institución de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. En el marco de la política económica del Estado, tiene la función de mantener la estabilidad del poder adquisitivo interno de la moneda, para contribuir al desarrollo económico y social<sup>27</sup>.

Sus atribuciones son<sup>28</sup> en coordinación con la política económica determinada por el Órgano Ejecutivo: 1. Determinar y ejecutar la política monetaria, 2. Ejecutar la política cambiaria, 3. Regular el sistema de pagos, 4. Autorizar la emisión de la moneda y 5. Administrar las reservas internacionales.

Su Directorio<sup>29</sup> estará conformado por una Presidente o un Presidente y cinco directoras o directores designados por la Presidenta o el Presidente del Estado de entre las ternas presentadas por la ALP para cada uno de los cargos. Los miembros del Directorio durarán en sus funciones cinco años, sin posibilidad de reelección. Serán considerados servidoras y servidores públicos de acuerdo con la Constitución y la ley. Los requisitos particulares para el acceso al cargo serán determinados por ley. La Presidenta o el Presidente deberá rendir informes y cuentas sobre las funciones de la institución, cuantas veces sean solicitados por la ALP o sus Cámaras, elevar un informe anual a la ALP y está sometido al sistema de control gubernamental y fiscal del Estado.

Por lo señalado anteriormente, el BCB pierde su autonomía plena ante el Órgano Ejecutivo que permitía de ocuparse sólo de la inflación, y ahora tiene la facultad de establecer la política monetaria supeditada a la política fiscal, que el modelo de economía populista define de carácter expansivo con acceso al financiamiento del ente emisor para cubrir el balance fiscal global. Este hecho es comprobable porque se viene realizando desde 2009 al 2011 mediante las leyes de Presupuesto General del Estado que determinaron que el BCB destinará parte de las Reservas Internacionales Netas (RIN) a sectores estratégicos de la economía.

## C.3. Política Financiera

Determina que el Estado regulará el sistema financiero<sup>30</sup> con criterios de igualdad de oportunidades, solidaridad, distribución y redistribución equitativa. A través de su política financiera, priorizará la demanda de servicios financieros de los sectores de la micro y pequeña empresa, artesanía, comercio, servicios, organizaciones comunitarias y cooperativas de producción. Fomentará la creación de entidades financieras no bancarias con fines de inversión socialmente productiva. El BCB y las entidades e instituciones públicas no reconocerán adeudos de la banca o de entidades financieras privadas. Estas obligatoriamente aportarán y fortalecerán un fondo de reestructuración financiera, que será usado en caso de insolvencia financiera.

<sup>26</sup> Artículo 326 Constitución Política del Estado

<sup>27</sup> Artículo 327 Constitución Política del Estado

<sup>28</sup> Artículo 328 Constitución Política del Estado

<sup>29</sup> Artículo 329 Constitución Política del Estado

<sup>30</sup> Artículo 330 Constitución Política del Estado

Las operaciones financieras de la Administración Pública en sus diferentes niveles de gobierno, serán realizadas por una entidad bancaria pública. La ley preverá su creación.

Las actividades de intermediación financiera, la prestación de servicios financieros y cualquier otra actividad relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión del ahorro, son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme con la ley.

Las entidades financieras estarán reguladas y supervisadas por una institución de regulación de bancos y entidades financieras. Esta institución tendrá carácter de derecho público y jurisdicción en todo el territorio boliviano. La máxima autoridad de la institución de regulación de bancos y entidades financieras será designada por la Presidenta o Presidente del Estado, de entre una terna propuesta por la ALP, de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley.

Las operaciones financieras realizadas por personas naturales o jurídicas bolivianas o extranjeras gozarán del derecho de confidencialidad, salvo en los procesos judiciales, en los casos en que se presuma comisión de delitos financieros, en los que se investiguen fortunas y los demás definidos por la ley. Las instancias llamadas por la ley a investigar estos casos tendrán la atribución para conocer dichas operaciones financieras, sin que sea necesaria autorización judicial.

En resumen, el Estado determina que su política financiera priorizará a los sectores de la micro y pequeña empresa, artesanía, comercio, servicios, organizaciones comunitarias y cooperativas de producción con criterios de igualdad de oportunidades, solidaridad, distribución y redistribución equitativa. Otro aspecto importante que cumplía el BCB es el relativo al prestamista de última instancia que no se conoce explícitamente si continuará o será sustituida por otra medida. Es fundamental que sea tratado con mucho cuidado por las repercusiones que puede tener sobre la formación de las expectativas de los agentes económicos que basan en la información pasada y presente para tomar decisiones futuras. Otros aspectos a estudiarse con cuidado en nuevas normás financieras son las tasa de interés activas y pasivas, y la segmentación de la cartera.

#### **C.4. Políticas Sectoriales**

Se determina que el Estado en el marco de las políticas sectoriales<sup>31</sup>, protegerá y fomentará: 1. Las organizaciones económicas campesinas (OECAS), y las asociaciones u organizaciones de pequeños productores urbanos, artesanos, como alternativas solidarias y recíprocas. La política económica facilitará el acceso a la capacitación técnica y a la tecnología, a los créditos, a la apertura de mercados y al mejoramiento de procesos productivos, 2. El sector gremial, el trabajo por cuenta propia, y el comercio minorista, en las áreas de producción, servicios y comercio, será fortalecido por medio del acceso al crédito y a la asistencia técnica, 3. La producción artesanal con identidad cultural y 4. Micros y pequeñas empresas, así como las organizaciones económicas campesinas y las organizaciones o asociaciones de pequeños productores, quienes gozarán de preferencias en las compras del Estado.

<sup>31</sup> Artículo 334 Constitución Política del Estado

Las cooperativas de servicios públicos<sup>32</sup> serán organizaciones de interés colectivo, sin fines de lucro y sometidas a control gubernamental. La elección de sus autoridades de administración y vigilancia será realizada de acuerdo a sus propias normas estatutarias, y supervisada por el Órgano Electoral Plurinacional (OEP). Su organización y funcionamiento serán regulados por la ley.

El Estado apoyará a las organizaciones de economía comunitaria para que sean sujetos de crédito y accedan al financiamiento<sup>33</sup>.

El turismo es una actividad económica estratégica que deberá desarrollarse de manera sustentable para lo que tomará en cuenta la riqueza de las culturas y el respeto al medio ambiente. Se promoverá y protegerá el turismo comunitario con el objetivo de beneficiar a las comunidades urbanas y rurales, y las naciones, y pueblos indígenas originario campesinos, donde se desarrolle esta actividad.

También reconoce el valor económico del trabajo del hogar como fuente de riqueza y deberá cuantificarse en las cuentas públicas.

Básicamente, las políticas sectoriales prioritariamente apoyarán a las organizaciones de economía comunitaria en todos los ámbitos de sus actividades buscando el camino para continuar y acelerar el proceso de estatización y socialización de la economía.

### **C.5. Bienes y recursos del Estado y su distribución**

La CPE<sup>34</sup> determina que el Presidente de la República podrá decretar pagos no autorizados por la ley del presupuesto únicamente para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de conmoción interna o del agotamiento de recursos destinados a mantener servicios cuya paralización causaría graves daños. Los gastos destinados a éstos fines no excederán del uno por ciento del total de egresos autorizados por el Presupuesto General.

Los bienes de patrimonio del Estado y de las entidades públicas, constituyen propiedad del pueblo boliviano, inviolable, inembargable, imprescriptible e inexpropiable; no podrán ser empleados en provecho particular alguno. Su calificación, inventario, administración, disposición, registro obligatorio y formás de reivindicación serán regulados por la ley.

Los ingresos del Estado se invertirán conforme con el plan general de desarrollo económico y social del país, el Presupuesto General del Estado y con la ley.

Las rentas del Estado<sup>35</sup> se dividen en nacionales, departamentales, municipales e indígena originario campesinas y se invertirán independientemente por sus Tesoros, conforme a sus respectivos presupuestos. La ley clasificará los ingresos nacionales, departamentales, municipales e indígena originario campesinos.

<sup>32</sup> Artículo 335 Constitución Política del Estado

<sup>33</sup> Artículo 336 Constitución Política del Estado

<sup>34</sup> Artículo 339 Constitución Política del Estado

<sup>35</sup> Artículo 340 Constitución Política del Estado, se denomina la instancia de "Tesoro Nacional"

Los recursos departamentales, municipales, de autonomías indígena originario campesinas, judiciales y universitarios recaudados por oficinas dependientes del nivel nacional, no serán centralizados en el Tesoro Nacional.

El Órgano Ejecutivo nacional establecerá las normás destinadas a la elaboración y presentación de los proyectos de presupuestos de todo el sector público, incluidas las autonomías.

Son recursos departamentales<sup>36</sup>: 1. La regalías departamentales creadas por ley, 2. La participación en recursos provenientes de impuestos a los hidrocarburos según los porcentajes previstos en la ley, 3. Impuestos, tasas, contribuciones especiales y patentes departamentales sobre los recursos naturales, 4. Las transferencias del Tesoro General de la Nación destinadas a cubrir el gasto en servicios personales de salud, educación y asistencia social, 5. Las transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación, en los casos establecidos en el artículo 339 I de esta Constitución, 6. Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a las normás de endeudamiento público y del sistema nacional de Tesorería y Crédito Público, 7. Los ingresos provenientes de la venta de bienes, servicios y enajenación de activos y 8. Los legados, donaciones y otros ingresos similares.

La CPE<sup>37</sup> establece en nueve capítulos y sesenta y tres artículos disposiciones donde el Estado es el principal protagonista sobre: medio ambiente, recursos naturales, hidrocarburos, destacándose a la empresa pública Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) sobre su constitución y derechos, minería y metalurgia, recursos hídricos, energía, biodiversidad, coca, áreas protegidas, recursos forestales, amazonía, tierras y territorios.

De todo lo señalado anteriormente, se desprende claramente que se parte de una proposición falsa de que el control de la economía por parte del Estado resuelve el problema de crecimiento económico y de la distribución del ingreso, considerando una estabilidad macroeconómica lograda y mantenida desde mediados de la década de los años ochenta del Siglo XX.

### III. MODELO DE LA ECONOMÍA PLURAL

Para comenzar el análisis y evaluación de un modelo económico se requiere previamente definir el ¿Qué? y el ¿Cómo? para efectuar un trabajo objetivo.

El presente ensayo es específico sobre el Modelo de Economía Plural (MEP), por lo tanto, es importante determinar cuáles fueron las bases sobre las que comenzó y como se lleva adelante la ejecución de la política económica.

Las fases a revisar son: línea de base, objetivos de política, las medidas de política económica y la estrategia implícita.

Línea de base o condiciones iniciales a nivel interno de cómo se encuentra la economía, clima de inversiones, estabilidad, deuda pública, y a nivel externo si hay una bonanza o crisis.

<sup>36</sup> Artículo 341 Constitución Política del Estado, se denomina la instancia de "Tesoro General de la Nación" y Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público. Se utiliza diferentes denominaciones para la misma instancia, que podría ocasionar confusión de diverso orden.

<sup>37</sup> Título II Medio ambiente, recursos naturales, tierra y territorio, artículos 342 al 404.

Objetivos de política económica o tratar de identificar que es lo que se propone lograr en materia de política económica, en forma práctica analizar las declaraciones públicas de las autoridades económicas sobre lo que se propone alcanzar.

Medidas de política económica corresponde enumerar las medidas económicas que se están aplicando y las que se pretenden ejecutar en el futuro.

La estrategia implícita consiste en identificar como se interrelacionan las tres anteriores fases. El resultado es descubrir la idea que sobre el funcionamiento de la economía tiene la autoridad económica, a partir de lo que dice que quiere alcanzar y de lo que hace para lograrlo.

En el presente ensayo diferenciaremos implícitamente sobre los campos de: política, economía política, política económica y politización. El análisis se enfocará en la economía política y política económica del MEP.

#### **A. Línea de base o condiciones iniciales**

La economía boliviana al 2005 registró saldo positivo en cuenta corriente de la balanza de pagos, disminución del stock de la deuda externa por las condonaciones logrado en gestiones pasadas, incremento de las reservas internacionales del Banco Central de Bolivia, y la entidad monetaria contaba con independencia respecto al Poder Ejecutivo, moderado nivel de déficit fiscal, emisión y base monetaria acoplada a la disciplina fiscal con la finalidad de precautelar una baja tasa de inflación y un Tipo de Cambio (TC) que permita la competitividad de los productos de exportación tradicionales y no tradicionales. Aumento de los depósitos y créditos bancarios, baja tasa de inflación y crecimiento del producto. La cantidad de entidades públicas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación fue menor y la necesaria, para un Estado regulador. No existían empresas públicas en operación de ámbito nacional. Se consolidaron las instituciones públicas que garantizaban que los mercados funcionen generando certidumbre a los agentes económicos, para que realicen nuevos emprendimientos que permite asegurar el crecimiento sustentable de la economía.

Las instituciones formales e informales son la clave para entender el cambio histórico de una sociedad y debe ser parte integrante del análisis económico, según North (1993). Nuestro país en este campo, desarrolló desde mediados de la década de los ochenta en forma continua un proceso de reformas estructurales destinado a consolidar la institucionalidad y el servicio civil. La CPE y el conjunto de leyes constituían las reglas claras que permitía a los agentes económicos a la toma de decisiones con cierta certidumbre. Aún quedaba pendiente dos temas importantes por concluir: la reforma en el mercado de trabajo y proseguir con la modernización de la justicia.



La desigualdad en los ingresos ha sido un problema económico que se vino enfrentando con diversas políticas, desde estrategias de lucha contra la pobreza, la otorgación del bono sol a las personas de la tercera edad, ampliando la cobertura de atención médica a los ancianos, priorizando la asignación de recursos públicos a los programas sociales, y nuestro país estuvo entre los primeros que suscribieron con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) el año 2000 como compromiso a la reducción de la pobreza, la miseria, es decir restablecer los derechos fundamentales a la población excluida y marginada económica, socialmente y políticamente. El conjunto de ocho elementos denominado “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM) incorpora gran parte de los objetivos y metas fijados en las conferencias y cumbres mundiales desde 1990. Estos compromisos fueron incorporados en el diseño de políticas públicas destinadas a la redistribución del ingreso, de la tierra, mejorar las oportunidades de empleo, acceso real a la educación y salud, contar con mecanismos institucionales más participativos y eficaces para el crecimiento económico.

Otro problema económico que fue resuelto, fue la Deuda Externa que se consiguió la condonación de los organismos multilaterales y bilaterales, permitiendo que puedan utilizarse estos recursos en programas sociales a través de las municipalidades y además un alivio a las finanzas públicas y a la balanza de pagos del país.

## **B. Objetivos de política económica**

Durante el primer semestre 2006 se presentó la primera versión del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2011 de la administración gubernamental del Presidente Evo Morales Ayma durante su primer mandato<sup>38</sup>.

Los principales propósitos a lograr según el PND son:

- A partir del 22 de enero del 2006, Bolivia inicia la construcción de la revolución democrática y cultural,
- Las propuestas y orientaciones del PND son la base del inicio del desmontaje del colonialismo y del neoliberalismo en el país,
- Construir un Estado pluricultural y comunitario, que permita el empoderamiento de los movimientos sociales y pueblos indígenas emergentes,
- Que los bolivianos vivamos bien,

<sup>38</sup> Posteriormente mediante D.S. 29272 de 12-09-2007 se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo, “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien” Lineamientos Estratégicos 2006-2011, en su versión actualizada.

- Lograr la convivencia equilibrada y la complementariedad con equidad de la Economía Estatal, la Economía Comunitaria -que se asienta en procesos productivos, impulsados por organizaciones sociales, comunitarias, y micro y pequeños empresarios, artesanos, organizaciones económicas campesinas, organizaciones productivas, comunidades, y asociaciones urbanas y rurales-, la Economía Mixta y la Economía Privada,
- Todos los planes deben incorporar la estructura, objetivos y composición de los pilares del PND de Bolivia: Digna, Democrática, Productiva y Soberana,
- La concepción de desarrollo y los pilares del PND requieren de un equilibrio entre el cambio deseado y la sostenibilidad macroeconómica del país como instrumento que coadyuvará a implementar las mencionadas estrategias,
- El Presupuesto General de la Nación será programado de acuerdo a los objetivos, lineamientos y prioridades del PND.

La CPE<sup>39</sup> sobre el Estado determina los siguientes objetivos:

- Determinará una política productiva industrial y comercial que garantice una oferta de bienes y servicios suficientes, para cubrir de forma adecuada las necesidades básicas internas, y para fortalecer la capacidad exportadora<sup>40</sup>.
- Reconoce y prioriza el apoyo a la organización de estructuras asociativas de micro, pequeñas y medianas empresas productoras, urbanas y rurales.
- Fortalecerá la infraestructura productiva, manufactura e industrial y los servicios básicos para el sector productivo.
- Priorizará la promoción del desarrollo productivo rural como fundamento de las políticas de desarrollo del país.
- Promoverá y apoyará la exportación de bienes con valor agregado y los servicios.
- La industrialización de los recursos naturales<sup>41</sup> será prioridad en las políticas económicas, en el marco del respeto y protección del medio ambiente y de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y sus territorios.

<sup>39</sup> Aprobada en el referendo del 25 de enero de 2009 y promulgada el 7 de febrero de 2009, determina el modelo económico boliviano

plural

<sup>40</sup> Artículo 318 Constitución Política del Estado

<sup>41</sup> Artículo 319 Constitución Política del Estado

- La articulación de la explotación de los recursos naturales con el aparato productivo interno será prioritaria en las políticas económicas del Estado.
- En la comercialización de los recursos naturales y energéticos estratégicos, el Estado considerará, para la definición del precio de su comercialización, los impuestos, regalías y participaciones correspondientes que deban pagarse a la hacienda pública.
- La inversión boliviana se priorizará frente a la inversión extranjera<sup>42</sup>.
- Toda inversión extranjera estará sometida a la jurisdicción, a las leyes y a las autoridades bolivianas, y nadie podrá invocar situación de excepción, ni apelar a reclamaciones diplomáticas para obtener un tratamiento más favorable.
- Las relaciones económicas con estados o empresas extranjeras se realizarán en condiciones de independencia, respeto mutuo y equidad.
- No se podrá otorgar a Estados o empresas extranjeras condiciones beneficiosas que las establecidas para los bolivianos.
- Es independiente en todas las decisiones de política económica interna y no aceptará imposiciones ni condicionamientos sobre ésta política por parte de estados, bancos o instituciones financieras bolivianas o extranjeras, entidades multilaterales ni empresas transnacionales.
- Las políticas públicas promocionarán el consumo interno de productos hechos en Bolivia.

Otros objetivos son:

- Participación activa en la Economía. Debe intervenir en la economía a través de sus siete facetas: planificador, empresario, intervencionista, regulador, benefactor, promotor y banquero.
- Interviene para corregir las fallas del mercado (inexistencia de redistribución de riquezas monopolio transnacional de empresas estratégicas)
- Fomenta la demanda interna, que sumada a la demanda externa generan el crecimiento económico.
- Nacionalización y control de los recursos naturales y estratégicos para su redistribución hacia los sectores generadores de ingreso y empleo.

<sup>42</sup> Artículo 320 Constitución Política del Estado

- Redistribución del ingreso, y generación de empleo principalmente en el sector de la microempresa. Se incorpora la demanda de sectores sociales en la toma de decisiones.
- Banco de Desarrollo productivo (BDP) que otorga crédito a las micros y pequeñas empresas sector estratégico para la generación de empleo.
- Se identifica sectores estratégicos generadores de excedentes económicos que son redirigidos a los sectores generadores de empleo e ingresos.
- Manejo macroeconómico prudente y responsable que preserva la estabilidad macroeconómica como patrimonio social.
- Estado promotor de la economía plural (sectores público, cooperativista, privado, y economía comunitaria)

Objetivos a lograr para enfrentar la crisis financiera actual segundo semestre 2011

- Diversificar la producción
- Potenciar el mercado interno
- Utilizar las RIN entre \$US2.000 a \$US3.000 millones
- Apreciar el boliviano
- Incrementar las reservas de oro
- Mantener el ritmo del gasto público en particular los bonos.

En resumen, los treinta y siete objetivos de política económica están orientados a la intervención del Estado en todas las actividades, como principal protagonista en el desarrollo. En este sentido, la "Economía Plural" por su lógica y el rol del Estado propuesto, es un modelo de Economía Populista. La acción del Estado para lograr los objetivos indicados mediante sus políticas sobre la economía van dirigidas a todas las actividades económicas con políticas selectivas y preferenciales a la economía comunitaria, que tienen que cumplir el resto de las organizaciones económicas a costa de la productividad y competitividad económica del país y también de la libertad individual.

### C. Medidas de política económica

La ejecución de medidas de política económica<sup>43</sup> por parte de la administración gubernamental presidida por Evo Morales Ayma fueron las siguientes:

- Reducción de sueldos del Presidente, Vicepresidente, Ministros, Viceministros y se aprobó que ninguna autoridad del sector público perciba una remuneración superior a la del Presidente. Posteriormente, se aprobó que los funcionarios de la empresa estratégica YPFB perciban remuneraciones mayores a las del primer mandatario.
- Nacionalización de hidrocarburos
- Recuperación de la mina Huanuni
- Recuperación de la planta fundidora VINTO
- Reversión de tierra fiscales
- Nacionalización de ENTEL
- Recuperación del Control de ENDE
- Expropiación de las acciones de SOBOCE sobre su participación en FANCESA
- Creación de EPSAS
- Pérdida del acuerdo comercial ATPDA con los EE.UU.
- Adhesión a la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) y rechazo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).
- Postergadas la negociaciones de acuerdo comercial con la Unión Europea.
- Control de las exportaciones y fijación de precios de algunos productos, para destinar al consumo interno.
- Subsidios a los derivados de hidrocarburos

<sup>43</sup> Política económica es la intervención deliberada del gobierno en la economía para alcanzar sus objetivos.

- Subsidios a la harina, manteca y otros, para mantener fijos los precios de algunos alimentos básicos, como el pan.
- La cantidad de entidades públicas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación fue mucho mayor. Se aprueba la creación de empresas públicas e instituciones descentralizadas de ámbito nacional y regional. Una procesadora de cítricos que debía ser construida en la ciudad de Caranavi, buscaron cambiar su localización a la región de Alto Beni, situación que ocasionó un conflicto entre ambas poblaciones, que para dar solución se aprobó construir dos procesadoras de cítricos. Algo similar sucedió con la fábrica de cemento entre los departamentos de Oruro y Potosí.
- Expansión del gasto público pro cíclico.
- Créditos del Banco Central de Bolivia a Empresas Públicas Estratégicas, aprobado mediante la ley de presupuesto de vigencia anual.
- Tipo de Cambio Fijo por un período prolongado
- Apreciación cambiaria
- Operaciones de Mercado Abierto de absorción de la liquidez monetaria
- Letras y Bonos del Tesoro, para financiar gasto.
- Modificación del encaje legal, para incentivar la utilización del boliviano y desincentivar el uso del dólar americano en las transacciones bancarias.
- Regulación de las tasas de interés bancarias activas y pasivas, con la finalidad de disminuir el costo de los créditos y de incrementar los rendimientos de los depósitos en caja de ahorro en bolivianos únicamente a los que tienen hasta un monto de Bs25.000.-
- Aumento de la inversión pública
- Incremento salarial anual a los sectores de: salud, educación, Fuerzas Armadas y Policía Boliviana.
- Incremento del salario mínimo nacional en forma anual

- Bono Juancito Pinto
- Bono Juana Azurduy de Padilla
- Renta Dignidad
- Créditos del Banco de Desarrollo Productivo
- Creación de Empresas Públicas (EMAPA, CARTONBOL, PAPELBOL, LACTEOBOL, BOA, EBA, EBO, San Buenaventura)
- Programás de vivienda social
- Bono único a servidores públicos
- Fideicomisos
- Créditos con cero de interés para el que produce maíz, trigo, arroz, soya.
- El Estado, incentiva a la producción para algunos productos alimenticios comprando con un 10 por ciento por encima del precio de mercado.
- Fondo de apoyo a la micro y pequeña empresa
- Fondo de estabilización de la minería
- Modificación de la estructura arancelaria
- Fondo de exportaciones para el pago de aranceles de productos exportados a los EEUU.
- Presupuesto General del Estado de Gestión 2006- 2011.
- Regularización y saneamiento vehicular.
- Clasificación de los impuestos.

- Ratificación del Convenio constitutivo del Banco del Sur.
- Ley de Revolución productiva, comunitaria y agropecuaria.
- Ley Marco de Autonomías y Descentralización
- Ley de modificación de la ley de aduanas sobre lucha contra el contrabando y sanciones.
- Aprobación del DS sobre el gasolinazo que significó una elevación de más de ochenta por ciento el precio de la gasolina y posterior abrogación de la medida. La medida tuvo la finalidad de incentivo a la producción del petróleo.
- En junio 2011 se envió techos financieros para elaborar presupuesto 2012 a las entidades públicas y por el rebrote de la crisis internacional en agosto, se enviaron nuevos techos financieros a las nueve gobernaciones y 337 municipalidades con disminución entre diez y trece por ciento.
- Otra medida fue aprobar el Decreto Supremo 0946, que sube "el techo" de endeudamiento que Bolivia puede tener con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en previsión a posibles dificultades que pueda generar la crisis económica estadounidense en la balanza de pagos del país.

Los resultados de la ejecución de las políticas económicas, para lograr los objetivos que se programaron alcanzar, permiten señalar que prevalecieron criterios de sustituir la libertad individual de las decisiones por lo colectivo. Es decir, es un proceso que considera que todos los bolivianos piensan igual, tienen intereses iguales, tienen los mismos incentivos, deben tener las mismas preferencias de elección, los mismos gustos, en suma que son personas que no tienen criterio propio y su formación de expectativas son iguales, conociendo que aún predomina el libre mercado en todas las regiones del país tanto en el área urbana, rural e indígena.

#### **D. Estrategia implícita**

La economía boliviana en los últimos cinco años y más de la administración gubernamental del Presidente Evo Morales Ayma (1º período presidencial 2006-2009, 4 años y 2º período presidencial 2010-2015, 1 año y más de 8 meses), se desarrolló desde el principio de la gestión en un entorno interno de continua incertidumbre, inseguridad, hostilidad a todas las anteriores gestiones administrativas gubernamentales, las instituciones y lo que representaba<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> PND, página 20: "La institucionalidad política y la constitución del Poder Ejecutivo tienen base colonial, por lo tanto es necesario desmontar el colonialismo cambiando la institucionalidad estatal por una nueva.



El Modelo de Economía Plural (MEP) constituida por las formás de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa y la política económica tiene orientación de: control de precios y subsidio de algunos productos, el subsidio de los combustibles, transferencias condicionadas, redistribución del ingreso, apreciación cambiaria del boliviano, congelamiento del tipo de cambio nominal desde octubre de 2008 hasta noviembre de 2010 que retoma nuevamente la apreciación cambiaria, asistencialismo, clientelismo, des institucionalismo, subvención del diesel, gasolina, GLP, harina, azúcar, etc., y en la última semana de diciembre 2010, el 26 se aprueba suprimir los subsidios de los carburantes y luego transcurridos 5 días, el 31 de diciembre abroga la medida de suprimir los subsidios de los carburantes<sup>45</sup>.

Según Dornbusch y Edwards (1992) "Una y otra vez, en un país como en otro, los gobernantes han aplicado programás económicos que recurren en gran medida al uso de las políticas fiscales y crediticias expansivas y a la sobrevaluación de la moneda para acelerar el crecimiento y redistribuir el ingreso. Al aplicar éstas políticas, por lo general no ha habido preocupación por la existencia de restricciones fiscales y cambiarias. Después de un breve período de crecimiento y recuperación económica, surgen cuellos de botella que provocan presiones macroeconómicas insostenibles y que finalmente conducen al derrumbe de los salarios reales y a graves dificultades de balanza de pagos."

Bolivia inmersa en la economía global es afectada favorablemente o desfavorablemente, según lo que sucede en el mercado mundial, como aconteció con la bonanza externa (2003-agosto 2008) que fuimos beneficiados a través de precios elevados de los minerales, hidrocarburos, gas y productos agroindustriales, que resultó en superávit en cuenta corriente de balanza de pagos, acumulación de las reservas internacionales, incremento de los ingresos fiscales que permitió el superávit fiscal a pesar de una expansión del gasto fiscal pro cíclico, crecimiento de los depósitos bancarios y aumento del producto interno bruto<sup>46</sup> y fundamentalmente permitió financiar con el mayor margen fiscal con que contó el proceso actual de ejecutar lo siguiente: construcción de la revolución democrática y cultural, el desmontaje del colonialismo y del neoliberalismo en el país, construir un Estado pluricultural y comunitario, que permita el empoderamiento de los movimientos sociales y pueblos indígenas emergentes y el Vivir bien a costa de la caída de la productividad y pérdida de la competitividad económica del país.

El MEP favorece la forma indígena originaria campesina por encima de las otras formás de organización económica. Se privilegian derechos de consulta, beneficios exclusivos y acceso a participación en sectores productivos.

El principal instrumento de mediano y largo plazo del MEP es la planificación y el presupuesto plurianual, sin embargo, no lograron implementar y continúan con un presupuesto anual (Molina 2011).

<sup>45</sup> Al comienzo los bonos: Juancito Pinto y Juana Azurduy de Padilla se cancelaba con recursos internos y posteriormente se recurre a crédito externo del BM y BID.

<sup>46</sup> El incremento significativo de los ingresos que recibió nuestro país por la elevación de los precios internacionales de nuestros productos de exportación se prefirió utilizar en la expansión del gasto público a constituir un "Fondo de Estabilización", para utilizar en los períodos de crisis económica.

El superávit fiscal 2006-2010 (Molina 2010) se explica principalmente por: a) un contexto externo favorable para los productos de exportación de recursos naturales no renovables que se manifestó a través del incremento de los precios de las materias primas, especialmente de los metales y los hidrocarburos; b) el cambio de la normativa legal del sector de hidrocarburos que posibilitó una recaudación adicional de ingresos mediante la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y c) la acumulación de depósitos bancarios (ahorro no voluntario) de las prefecturas y municipalidades de varios períodos.

Se contó con un significativo espacio fiscal al comienzo de la gestión gubernamental, sin embargo, se recurrió al financiamiento interno y externo para cubrir gasto público. Esta situación atípica requiere una explicación que de forma intuitiva partimos de un marco conceptual para el financiamiento del sector público.

Según los clásicos de las finanzas públicas<sup>47</sup> los gastos se financian con ingresos genuinos -fundamentalmente impuestos- porque veían en el endeudamiento oficial el peligro de una elevación de las tasas de interés, lo que a su vez inhibiría la inversión retardando el crecimiento económico. No aceptaban un endeudamiento creciente en términos reales y tampoco una inflación persistente. Entonces, el ratio entre el déficit fiscal y el stock de deuda respecto al PIB debe ser igual a la tasa de crecimiento económico.

Los keynesianos señalan que existen circunstancias en las cuales mantener un déficit fiscal puede ser deseable para estimular la actividad económica<sup>48</sup>. Por lo tanto, se tiene que recurrir al financiamiento vía endeudamiento con bonos. No afectaría sobre la inflación un déficit fiscal que se financia íntegramente con bonos porque no hay modificación en la cantidad de dinero, al contrario existirá deflación en la medida que la economía crezca.

En una economía donde el Estado es el principal protagonista del desarrollo que mediante la política fiscal acomoda a la política monetaria y cambiaria, en esta línea el instrumento de política económica fundamental y además que permite el registro numérico financiero y físico de las diversas políticas que se programan y ejecutan vinculado al PND que tiene un horizonte de tiempo de cinco años, es el presupuesto público que hasta la fecha es anual, que debería ser un presupuesto plurianual (Molina 2011).

Un resultado de superávit fiscal es el ahorro financiero del sector público que permite rescatar deuda contraída en períodos de déficit fiscal. También puede permitir financiar los gastos de capital y la acumulación de depósitos fiscales establecidos anualmente mediante la aprobación del presupuesto público. En nuestro país, para poner en funcionamiento el MEP adicionalmente a los superávits fiscales se utilizó financiamiento interno y externo.

<sup>47</sup> Refleja los principios de los economistas clásicos que insistieron sobre utilizar el endeudamiento únicamente en forma "transitoria", emitir deuda en períodos con déficit fiscal y rescatar deuda en los períodos de superávit fiscal. El presupuesto público debía estar balanceado, excepto por pequeños desvíos transitorios donde se podía recurrir al endeudamiento.

<sup>48</sup> Keynes no sólo se refirió al gasto público y a sus déficits, sino que también fue muy específico en que el gasto público no debía substituir al gasto privado o empresas públicas substituir empresas privadas. Según este enfoque, la necesidad del gasto público surge por insuficiencia del gasto privado y no para que la empresa pública desplace a la empresa privada.

Contando con superávit fiscal desde el 2006 al 2010, es decir los gastos fueron menores a los ingresos, dando un resultado favorable (ahorro público neto), el Estado recurrió al financiamiento vía endeudamiento con bonos (letras y bonos del tesoro destinado al gasto), uso de depósitos fiscales (expansión de la base monetaria) y deuda externa de organismos multilaterales y bilaterales. El financiamiento se destinó al gasto público que expandió la base monetaria y una demanda de dinero deseada por el público que se explica por la variación de los ingresos (ingreso permanente, remesas, bonos, etc.), que no promovió la compra de divisas. Con tipo de cambio fijo el dinero es endógeno, o sea no controlable por el BC, sino por el público.

Por lo señalado anteriormente y considerando que la tasa de interés real en períodos largos es una magnitud de orden aproximado a la tasa de crecimiento de la economía, los bonos y dinero son deudas del gobierno y la economía está en su trayectoria de largo plazo, en forma intuitiva sería lo siguiente:

$$vn(g-t) = p$$

Donde:

v = velocidad de circulación del dinero

n = multiplicador o la relación entre la oferta y la base monetaria

g = gasto público en proporción al PIB nominal

t = ingreso público en proporción al PIB nominal

p = tasa de inflación

El resultado del producto de la velocidad de circulación del dinero por el multiplicador y por el superávit fiscal es igual a la tasa de inflación. Es decir, si las magnitudes de "v", "n" y "(g-t) > 1, entonces se tendrá una elevada tasa de inflación. Por el contrario, si son < 1 la inflación será baja.

El superávit fiscal no garantiza per se el crecimiento económico; para que la economía crezca se necesitan inversiones y éstas reglas claras y seguridad jurídica, además, es necesario no sólo que las cuentas públicas estén equilibradas, sino también que el monto y la calidad del gasto público sean adecuados.

Si además se agrega la ausencia de un clima de negocios que incentive las inversiones, un gasto público que crece permanentemente agregando distorsiones en los precios relativos y buscando desplazar al sector privado, formular las perspectivas sobre el final del modelo económico no es tan complicado.

Ningún modelo económico es cien por ciento correcto o erróneo. Todos tienen aspectos positivos y también negativos. Algunos son económicamente consistentes y otros inconsistentes. Otros son consistentes políticamente, pero no son sostenibles económicamente.

Con relación al derecho de propiedad, aún cuando expresamente se declara respetarlo, se toman tierras no solamente rurales sino urbanas, que ocasiona enfrentamientos entre sectores de la sociedad y municipios. Otro sector afectado es la minería, cuya propiedad se ha visto avasallada por comunarios que reclaman su derecho propietario originario. Según North (1993) la función principal de las instituciones<sup>49</sup> en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable, pero no necesariamente eficiente de la interacción humana.

La inversión en el campo de los recursos naturales ha quedado en manos exclusivas del Estado. En este nuevo contexto vigente en el país, es muy complicado para que los capitales privados asuman el riesgo porque no cuentan con suficientes incentivos, para participar en los sectores denominados estratégicos.

El MEP se desarrolla sobre una combinación de conceptos donde la riqueza del Estado Plurinacional reside casi exclusivamente en los recursos naturales y establece todas las medidas posibles para evitar el saqueo de los mismos por parte del capital externo. Conceptualmente se retorna a un modelo cercano al capitalismo de Estado que antes estuvo vigente en el país. El Estado es productor de todo tipo de bienes y servicios, y responsable único de los recursos naturales y de su desarrollo. También es benefactor con la distribución y redistribución de los ingresos fiscales. Igualmente, en varios aspectos el Estado es benefactor e impulsor de lo que gradualmente se viene percibiendo como cambio en la sociedad hacia una gradual intensificación de la cultura rentista.

La política de expansión del gasto público vía la creación de empresas (lacteosbol, papelbol, cartonbol, empresa de apoyo a la producción alimentaria, empresa siderúrgica del mutún, boliviana de aviación, depósitos aduaneros bolivianos, empresa boliviana de almendras, empresa boliviana del oro) empresas nacionalizadas o compradas (empresa metalúrgica vinto, dos refinerías, ENTEL, empresa de transporte de hidrocarburos, empresa de suministro de Jet Fuel en aeropuertos) e incremento de presupuesto a las que ya existían estuvieron destinadas a poner en funcionamiento un modelo de economía populista denominada "modelo de economía social comunitaria productiva"<sup>50</sup> (2006-2011), que fue experimentado en el período 1982-1985 dando como resultado una hiperinflación en el país, debido al descontrol de las finanzas públicas y de las empresas públicas.

<sup>49</sup> Douglass C. North identifica dos tipos de instituciones: las formales (son creadas; por ejemplo las constituciones políticas de los Estados) y las informales (que evolucionan a lo largo del tiempo; por ejemplo el derecho consuetudinario).

<sup>50</sup> También se denomina: Modelo de Capitalismo Andino Amazónico, Modelo de Economía Plural y Modelo Nacional Productivo y Economics.

La historia económica de la América Latina parece repetirse sin cesar, siguiendo ciclos irregulares y dramáticos. Este sentido de circularidad es particularmente claro en lo que se refiere al uso de políticas macroeconómicas populistas para propósitos distributivos según Dornbusch y Edwards (1992)

La apreciación cambiaria se utilizó para encarecer los productos bolivianos y disminuir los precios de productos importados destinado a cubrir la demanda interna del país. En el corto plazo los resultados fueron los esperados, sin embargo, en el mediano y largo plazo se incurrió en elevados costos, porque se desincentivó a las inversiones en el sector agroindustrial, industria manufacturera y textil. Por otra parte, la apreciación del boliviano está en contra de lo establecido en la CPE<sup>51</sup> y los objetivos de política económica programadas en el MEP.

En el sector monetario el BCB ha ejecutado políticas de esterilización por el incremento de ingreso de divisas y la emisión monetaria, sin embargo, la política fiscal casi siempre tuvo la característica de expansión del gasto, es decir, no tenía una sincronización con la política monetaria. Una explicación es la pérdida de independencia del Banco Central y el traspaso de sus competencias sobre los objetivos de política monetaria hacia el Órgano Ejecutivo.

La autoridad fiscal tiene responsabilidad tanto sobre la política fiscal como sobre la política monetaria. Si mantenían la autonomía del BCB con la facultad de ocuparse de sólo la inflación no tendrían la alternativa de supeditar la política monetaria a la política fiscal y el gobierno no contaría con una fuente de financiamiento importante, para cubrir la expansión del gasto público. Durante el período de análisis mediante leyes de presupuesto anual<sup>52</sup> se dispuso la otorgación de préstamos del BCB a YPF, ENDE y empresas públicas estratégicas, a pesar de que la ley orgánica del instituto emisor no contempla dichas operaciones así como también la ley de sistemas de administración y controles gubernamentales.

Otra característica es que el BCB no tiene posibilidades de hacer mucho más para estimular el flujo de crédito al sector real de la economía. Todo parece indicar que los ingredientes faltantes están por el lado de los determinantes de la inversión que no tienen mucha relación con el financiamiento y la tasa de interés. Los problemas son: de inseguridad, falta de certidumbre y riesgos que limitan a los inversores a efectuar nuevos emprendimientos, excepto algunos sectores de la economía como es el comercio, construcción y financiero. Hay un retroceso del rol de intermediación del sistema, el creciente saldo de liquidez que en exceso deja de ser un mérito para ser un problema de demésia en activos no productivos.

El exceso de oferta de fondos prestables a pesar de tasas de interés activas en declinación, es una situación compleja debido a que persiste una deficiencia de demanda de crédito. Es decir, tiene relación con la excesiva liquidez que pasó de ser una fortaleza a una amenaza desde el punto de vista de la necesidad de que los activos sean predominantemente productivos.

<sup>51</sup> Artículo 320, párrafo V Constitución Política del Estado

<sup>52</sup> La vigencia de una ley de presupuesto es de un año calendario que comienza el 1° de enero y concluye el 31 de diciembre, por lo tanto, no corresponde incorporar artículos con disposiciones que trasciende la gestión fiscal y que además están reguladas por ejemplo por leyes orgánicas o leyes permanentes (principio presupuestario de exclusividad).

Los objetivos y las políticas económicas programadas y ejecutadas por la administración del Presidente Morales tienen la finalidad de sustituir un modelo de desarrollo económico basado en los fundamentos de una economía de libre mercado con inserción internacional, institucionalidad, seguridad jurídica y condiciones necesarias, para la inversión privada nacional e internacional, que comenzó el 29 de agosto de 1985 mediante la aprobación del Decreto Supremo N° 21060, la misma que estableció la nueva política económica y aún continúa, por la construcción de un nuevo patrón de desarrollo en sustitución del primario exportador (PND 2007). Sin embargo, habiendo transcurrido más de una media década la actual administración gubernamental hasta la fecha no logró cambiar el modelo de exportador de materias primas, más aún existe una fuerte dependencia del sector tradicional que no es intensivo en el empleo y menor valor agregado, y por otro lado, hay una declinación del sector no tradicional que es intensivo en empleo y mayor valor agregado.

En suma, la política de estatismo, intervención de los mercados, mayor asistencialismo, la pérdida de competitividad y productividad, y la falta de reglas claras estableció un clima adverso a la producción, inversión y consumo. Los consumidores, empresarios bolivianos y extranjeros son agentes racionales que conocen el modelo de economía estatista populista vigente y las consecuencias que tiene, además que toman decisiones en función a los incentivos.

Según Dornbusch y Edwards (1992) distinguen cuatro fases comunes a la gran mayoría de experiencias de economías populistas. La primera crece la producción, los salarios reales y empleo, y las políticas macroeconómicas tienen gran éxito. La segunda se crea cuellos de botella en la economía debido en parte a una fuerte expansión de la demanda de bienes nacionales y en parte a una creciente falta de divisas. La tercera es la escasez generalizada, aceleración de la inflación, deficiencia de divisas, fuga de capitales y desmonetización de la economía, déficit presupuestario, disminución de ingresos fiscales y aumento del costo de los subsidios. Finalmente, viene una estabilización ortodoxa de la economía.

La economía boliviana durante el período de análisis contó con un elevado valor de las exportaciones que se reflejó en la mejora de los ingresos del sector público, por el crecimiento de los ingresos provenientes de impuestos: los hidrocarburos, exportaciones mineras y el crecimiento de los impuestos generados en el consumo del mercado interno (principalmente el impuesto al valor agregado a las importaciones y al mercado interno).

En resumen, creció la producción, los salarios reales y empleo, y las políticas macroeconómicas tuvieron éxito. Es decir, la economía alcanzó la primera fase de la economía populista.

En el largo plazo, el importante incremento en el gasto público, que ha absorbido gran parte de los mayores ingresos<sup>53</sup>, genera inquietud sobre: a) la vulnerabilidad del sector público ante caídas en el valor de las exportaciones que principalmente depende de un producto que es el gas y dos mercados, el de Brasil y Argentina y b) la posibilidad de incrementar la inversión pública en la magnitud que se requiere para compensar la caída en la inversión privada.

<sup>53</sup> Se ha utilizado todo el espacio fiscal generado por la bonanza externa en gasto recurrente, que además se generan en precios internacionales que son volátiles y nuestro país es tomador de precio.

La elevación de precios de las materias primas por la bonanza externa, que se inicia a mediados de la década pasada, la política monetaria ayudó a retirar parte de la mayor liquidez que se generó por la acumulación de reservas en la economía, a través de la colocación de instrumentos de regulación monetaria. El objetivo principal de esta política fue la de controlar el nivel de expansión de los medios de pagos, para evitar efectos sobre el nivel de precios. La política monetaria cambió en la orientación de expansiva a una contractiva, ante las presiones inflacionarias durante el período de análisis.

La inflación en el largo plazo se constituye en un riesgo para el país, debido al elevado crecimiento de la cantidad de dinero en la economía. Este crecimiento no se ha traducido en incremento sostenido de los precios por el incremento de la demanda de dinero, que ha acompañado la expansión de los medios de pago, explicado por el aumento de los ingresos proveniente de las remesas, bonos y la actividad económica sectorial beneficiada por la apreciación cambiaria.

La aprobación del decreto supremo No. 0748 el 26 de diciembre de 2010 conocido como el del gasolinazo establecía un incremento en las tasas del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD). Dicho decreto en su artículo único fija nuevas tasas y según la metodología para la fijación de precios, son traspasadas en su integridad al consumidor final. Los argumentos de dicha medida señalaba que ésta favorecería a: mejorar el precio interno del petróleo en Bolivia, fomentar su exploración y explotación, incrementar los recursos para las regiones y universidades, y destinar mayores recursos para el desarrollo rural, entre los más importantes.

Antes de la aprobación del Decreto Supremo N° 748 el país se encontraba en incertidumbre, con información retrasada de las finanzas públicas y una agenda política e ideologización de la economía por los cambios que implica la Constitución Política del Estado, particularmente en lo que se refiere a las inversiones en los sectores estratégicos de recursos naturales y que las utilidades deben ser reinvertidas en el país. Por otra parte, uno de los principales problemas que afecta al país, es la generación de empleo, las expectativas no son optimistas porque la recuperación económica internacional sería lenta y por otra parte, la actual política estatista acentuará aún más la inseguridad jurídica y garantía de la libertad económica y empresa privada, que afecta negativamente la creación de nuevos empleos, inversión y crecimiento económico. Un incremento desmesurado de las importaciones formales e informales, particularmente del contrabando hacia y fuera del país.

Con un modelo simple de formación de precios podemos ilustrar lo que viene sucediendo con los contrabandistas y los importadores legalmente establecidos que pagan aranceles y los impuestos de ley:

$P = \text{TCPA} + \text{Pat} + \text{TCCT} + U$  donde:

P: precio del producto en Bolivia de un importador legal en bolivianos

TC: bolivianos por un dólar americano.

PA: precio de adquisición del producto en el resto del mundo en dólares americanos.

Pat: pago de los derechos de aranceles e impuestos de ley.

CT: costos de transportes y otros gastos hasta almacenes del comerciante en dólares americanos.

U: utilidad bruta del comerciante.

Los contrabandistas en la formación de los precios no contemplan el pago de los derechos de aranceles e impuestos de ley (Pat), porque agregan como parte de su utilidad bruta (es decir se apropian de: (Pat+U), entonces el contrabandista tiene margen para bajar el precio de su producto sin disminuir la utilidad bruta en el monto que se apropia el contrabandista más lo que no paga por aranceles e impuesto de ley. Entonces, el importador formal casi siempre tendrá el precio de su producto mayor al precio del producto de contrabando. Adicionalmente, se beneficia de la apreciación cambiaria porque compra dólares americanos con menos bolivianos para cancelar el precio de adquisición del producto en resto del mundo (PA) y también los costos de transportes y otros gastos hasta almacenes.

El sector formal de la economía en forma particular el sector no tradicional intensivo en el factor trabajo es afectado directamente, porque sus costos internos están subiendo por la aplicación de la ley de pensiones, la competencia desleal del contrabando y otros factores adversos, a pesar de los precios internacionales favorables, que no compensa los efectos de la apreciación cambiaria y control de las exportaciones.

La apreciación cambiaria del boliviano a corto plazo es una medida política favorable, pero con elevados costos a mediano y largo plazo, porque se desincentiva al sector agroindustrial, industrial, agricultura que son sectores intensivos en el factor trabajo, por lo tanto, no están creándose las condiciones de generación de nuevos puestos de trabajo que cada año se incorporan al mercado de trabajo y el crecimiento del producto. Se incentiva la importación formal e informal de productos al país.

Por el contrario, el sector tradicional que en un elevado porcentaje corresponde al sector estatal puede cubrir con los ingresos externos que generan los costos internos que se vienen incrementando. Sin embargo, el contrabando de gasolina, diesel y GLP afecta a la empresa estatal YPF, a los consumidores nacionales y a nuestro país.



Después de la abrogación del Decreto Supremo N° 748 se terminó de perder lo más valioso en economía que es la confianza y credibilidad a la actual gestión, que será difícil recuperar en el corto plazo. Los bolivianos y los inversionistas internacionales requieren un clima de confianza y certidumbre, instituciones consolidadas y reglas claras, para la toma de decisiones racionales sobre producción, consumo e inversión, que en la actualidad se perdió.

Los argumentos utilizados para la elevación de los derivados de hidrocarburos que posteriormente fue revertido, permite plantear la hipótesis que la economía boliviana vendría transitando por la segunda fase por la creación de cuellos de botella debido en parte a una fuerte expansión de la demanda de bienes nacionales e importados de acuerdo a Dornbusch y Edwards (1992)

Durante el primer semestre 2011 el entorno externo al país fue relativamente favorable a pesar de los problemas de la deuda soberana que viene enfrentando varios países miembros de la Unión Europea (UE), la ralentización del crecimiento económico de los EEUU y a una mayor velocidad de crecimiento en los países de América Latina y el Caribe.

Durante el primer semestre 2011 se observó el crecimiento de la economía mundial a dos velocidades: los países desarrollados un crecimiento y recuperación económico lento y los países emergentes incluido América Latina y el Caribe con tasas de crecimiento elevadas.

Nuestro país continuó siendo beneficiado por el contexto externo favorable a través de precios elevados de los minerales, hidrocarburos, gas y productos agroindustriales, que resultó en superávit en cuenta corriente de balanza de pagos, acumulación de las reservas internacionales, incremento de los ingresos fiscales, expansión del gasto fiscal pro cíclico, crecimiento de los depósitos bancarios y aumento del producto interno bruto.

Durante el segundo semestre 2011 se acentuaron los problemas de la deuda soberana, déficit fiscal, bajo crecimiento del producto y elevada tasa de desempleo en los países de la Unión Europea, asimismo, la autorización del Congreso de los Estados Unidos para incrementar el monto de la deuda que significa un cien por ciento del producto, acompañado de medidas de reducción del gasto público en forma gradual durante los próximos años. Por otra parte, la calificadora S & P bajó la calificación de la deuda de los Estados Unidos de AAA a AA+, por primera vez en la historia del país, que ocasionó la caída de los valores en todas las bolsas y se ingresó en un ambiente de total incertidumbre en los mercados y en la economía mundial.

La administración gubernamental ante los futuros efectos que la crisis de los Estados Unidos y Europa puedan generar en la economía del país, aprobó el Decreto Supremo 0946 que sube el techo de endeudamiento que Bolivia puede tener con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en previsión a posibles dificultades que pueda generar la crisis económica estadounidense en la balanza de pagos del país. También en agosto 2011 dispusieron la disminución entre un diez y trece por ciento a los techos financieros otorgados inicialmente otorgados en junio 2011 para la formulación de proyecto de presupuesto gestión 2012 a las 9 gobernaciones departamentales y a las 337 municipalidades. Ambas medidas permiten concluir que la economía boliviana transita por la segunda fase por la aparición de cuellos de botella en una economía populista.

#### IV. PERSPECTIVAS

Nuestro país tiene una economía pequeña, abierta y altamente vulnerable al comportamiento del sector externo porque es tomador de precios y concentrado en un producto que es el gas destinado a dos mercados, el de Brasil y la Argentina, que si bien son contratos a largo plazo, en la actualidad sólo disponemos lo necesario para cubrir la actual demanda de consumo interno y honrar los convenios suscritos, no existiendo nuevos mercados entonces no habrá nuevas inversiones en exploración y explotación, más aún, la CPE dispone el monopolio exclusivo para el Estado en este rubro.

Respecto al sector minero que es otro rubro importante en la composición de las exportaciones, se vino realizando operaciones en yacimientos existentes<sup>54</sup> donde los costos de producción son elevados y se volvieron atractivos por la elevación de los precios internacionales y permanecerán en operación mientras se mantenga la bonanza externa. También este sector logró generar empleo en una cantidad significativa en los departamentos de Potosí, Oruro y La Paz.

Entre los sectores hidrocarburos y minería representan más de dos tercios del total de las exportaciones y la diferencia con tendencia a disminuir a los productos no tradicionales.

Así como está definido en la CPE sobre la función del Estado y el desenvolvimiento de la economía boliviana en los últimos cinco años y más de la administración gubernamental del Presidente Evo Morales Ayma (1º período presidencial 2006-2009, 4 años y 2º período presidencial 2010-2015, 1 año y más de 8 meses), se caracterizó desde el principio de la gestión en un entorno interno de continua incertidumbre, inseguridad, hostilidad a todas las anteriores gestiones administrativas gubernamentales, y clima de inversión no favorable para la inversión, que no es sostenible y sustentable en el largo plazo. Es decir, una mayor intervención del Estado en la economía, genera en el mediano y largo plazo un mayor deterioro de la economía, porque la eficiencia en la asignación de los recursos mediante mecanismos de mercado son sustituidos por decisiones colectivas no eficientes.

En la actualidad Bolivia depende de la exportación del gas a dos países y de los minerales, donde los precios son fijados por el mercado internacional y además no se cuentan con nuevos yacimientos y mercados para una mayor producción. Es decir, predomina una visión de desarrollo basado en los recursos naturales no renovables, que se utiliza para financiar al Estado en permanente expansión en todas las actividades, que en términos generales la actual generación se beneficia a un costo elevado porque se disminuye el patrimonio nacional para las futuras generaciones del país.

¿Qué hacer al respecto? Fundamentalmente, se necesitaría crear las condiciones de transparencia, información oportuna, seguridad jurídica, respeto a la propiedad privada, administración de justicia eficiente y eficaz, reglas claras destinadas a que las personas tengan “confianza” en el desenvolvimiento económico del país, respetando la libertad individual y no se interfiera el funcionamiento de los mercados, que permitirá se incremente la inversión y el consumo, para lograr mayores tasas de crecimiento económico y empleo.

<sup>54</sup> Cooperativistas mineros y grandes empresas como San Cristóbal y otras.

¿Cómo se lograría? Mediante una agenda de política económica de corto y mediano plazo acordado entre el sector privado, estatal (nacional, sub nacional y local) y sociedad civil y después de acordarse se cumpla efectivamente.

¿Cuáles serían los puntos a tratar?

En líneas generales:

Una declaración pública señalando que en el Estado Plurinacional de Bolivia rige un sistema de mercado y un Estado de gestión de calidad.

Ajustar la Constitución Política del Estado por la Asamblea Legislativa Plurinacional en todos los artículos que desincentiva a la inversión, propiedad privada y seguridad jurídica.

Se apruebe la descentralización fiscal financiera y presupuesto plurianual, para una real autonomía de las gobernaciones departamentales, municipales, regionales y autonomías indígenas.

La institucionalización en todas las entidades públicas y con personal profesional, capaz y experiencia, para contar con un Estado de Calidad.

Se tiene que adoptar una política fiscal prudente y acompañar a la política monetaria. La política fiscal y monetaria determinan la tasa de inflación, y esta última a su vez juega un papel importante en la determinación del tipo de cambio. Un tipo de cambio nominal deslizante considerando la inflación, para mantener la competitividad de los productos de exportación y la generación de empleo. Asimismo, se debe contribuir con políticas públicas e instituciones orientadas al crecimiento económico elevado y sostenible. La inversión pública debe orientarse a: infraestructura vial, salud, educación, vivienda y saneamiento básico.

Lo básico es establecer un ambiente de confianza y credibilidad para todos los bolivianos sin exclusión y también para los inversionistas internacionales. Para lograr este propósito en forma concreta se requiere que la actual administración gubernamental defina un solo vocero hacia la opinión pública sobre temas económicos, para construir nuevamente la confianza y credibilidad, con los bolivianos e inversionistas internacionales y siempre se cumpla aquello que se anuncie.

Por todo lo mencionado anteriormente, el contexto internacional tiene que ser monitoreado, la economía boliviana debe ser observada cuidadosamente y mucha prudencia en la utilización de los instrumentos económicos, a los cuales existe una elevada sensibilidad por parte de los agentes económicos, razón por la cual es recomendable en lo posible dejar de utilizar un tiempo hasta conseguir establecer la confianza, credibilidad y se logre el balance económico interno, en busca del crecimiento del PIB, tasa de inflación baja y tasa de desempleo menor.

Muchos países vecinos vienen depreciando su moneda<sup>55</sup> para lograr una mayor competitividad de sus productos de exportación y precautelar la fuente de empleo de sus industrias de manufacturas y agropecuarias industriales. Nuestro país estuvo realizando la apreciación cambiaria del boliviano que afectó directamente al sector exportador no tradicional que permitió atenuar la inflación importada en el corto plazo y afectando desfavorablemente las expectativas de mediano y largo plazo con relación a la inversión privada.

Finalmente, por lo señalado anteriormente es fundamental sustituir el denominado Modelo de Economía Plural (modelo de economía populista), que no es viable, sostenible y sustentable por una opción real y con evidencias empíricas a nivel internacional, es el modelo de Economía Social de Mercado<sup>56</sup> que permitiría a nuestro país encaminarse hacia un desarrollo económico social sostenible y sustentable. Este modelo pudo lograr la unión de los intereses particulares y sociales disolviendo los conflictos y conduciendo hacia la paz social que es una aspiración y derecho de una sociedad, como logró conseguir Alemania. Es decir, coinciden los principios de la libertad de los mercados con la igualdad social dentro de un nuevo orden de derechos garantizados por el Estado.

La base del modelo es la competencia en el mercado, la iniciativa de la persona en el área de acción libremente escogido y por lo tanto, con una productividad económica y al mismo tiempo la transformación de esa productividad individual en un progreso económico y social que beneficia a todos.

<sup>55</sup> La crisis financiera y económica internacional continuaría por varios años y existe el riesgo de una guerra de divisas y proteccionismo en las economías con la finalidad de proteger los puestos de trabajo.

<sup>56</sup> Organización económica que se basa en el funcionamiento de los mercados para la asignación de los recursos, intentando corregir y proporcionar los aspectos institucionales, éticos y sociales, para un funcionamiento eficiente y equitativo.

## V. BIBLIOGRAFÍA

AKERLOF A. George y Shiller J. Roberto. (2009). "Animal Spirits, Como influye la psicología humana en la economía".

CANAVIRE-BACARREZA, Gustavo y MARISCAL AYAVIRI, Mirna. (2010). "Políticas macroeconómicas, choques externos y protección social en Bolivia". UDAPE

CONSTITUCION Política DEL ESTADO. (Octubre 2008) Versión oficial Vicepresidencia de la República, REPAC.

DESCOLONIZACION, ESTADO PLURINACIONAL, Economía PLURAL, SOCIALISMO COMUNITARIO, DEBATE SOBRE EL CAMBIO. (2010) Vicepresidencia de la República, Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria.

DORNBUSCH, Rudiger. EDWARDS, Sebastian. (1990). "La Macroeconomía del Populismo en America Latina", en Trimestre Económico. No 225. Enero-Marzo 1990. Págs: 15-21. Fondo de Cultura Económica.

DOSSIER. UDAPE. (2010). De Información Estadística Sociales y Económica de Bolivia.

EDWARDS, Sebastián. (2009). "Populismo o mercados, El dilema de América Latina". Págs: 97-123 Grupo editorial Norma, Colombia.

MEMORIA DE LA Economía BOLIVIANA 2010. (2011) Ministerio de Economía y Finanzas Públicas La Paz - Bolivia.

MEMORIAS. BANCO CENTRAL DE BOLIVIA. La Paz - Bolivia. 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010.

MOLINA Fernando y OPORTO Henry. (2011). "Capitalismos en Bolivia, Los dilemas del desarrollo". Fundación Vicente Pazos Kanki.

MOLINA DIAZ, Germán. (2008) "Competitividad y tipo de cambio". Revista Temas en la Crisis.

MOLINA DIAZ, Germán, (2007) "La relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en el tratamiento del presupuesto público: el caso de Bolivia", documento presentado en el XXXIV Seminario Internacional de Presupuesto Público República de Panamá, APPP, Ministerio de Hacienda y ASIP.

MOLINA DIAZ, Germán, (2010) "La gestión fiscal en Bolivia durante el período 2006-2009", IISEC-UCB-Fundación Hanns Seidel.

MOLINA DIAZ, Germán. FERRUFINO, Rubén. PORTANDA, Omar. QUIROGA, Ramiro. BRUN Juan. (2010) "El Presupuesto General del Estado, Elementos para su tratamiento por la Asamblea Legislativa Plurinacional". FUNDAPPAC.

MOLINA DIAZ, Germán. (2011) *"El Presupuesto Público Plurianual Participativo: Una propuesta para implementar en Bolivia"*. FUNDAPPAC.

NORTH C., Douglas. (1993) *"Instituciones, cambio institucional y desempeño económico"* Fondo de Cultura Económica.

LASERNA, Roberto. (2010) *"La democracia en el ch'enko"*. Fundación Milenio. Tercera edición.

PACHECO, Mario Napoleón. (2008) *"Políticas de Crecimiento en Democracia"*. Fundación Milenio. Primera edición

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, *"Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien"*-Lineamientos estratégicos 2006-2011, Gaceta Oficial de Bolivia, Decreto Supremo N° 29272, 12 de septiembre de 2007.

POBREZA Y DESIGUALDAD EN MUNICIPIOS DE BOLIVIA. (2009) Actualización a 327 municipios. Cuarte Edición. UDAPE

KRUGMAN R. Paul y OBSTFELD Maurice, (2001) *"Economía Internacional, Teoría y Práctica"* Pearson Educación S.A.

KRUGMAN R. Paul, (2009) *"El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual"* Critica.

KRUGMAN R. Paul, (2010) *"La era de las expectativas limitadas"* Ariel.

RIBAS P, Armando. (1982). *"Pensamientos para pensar sobre el Estado y la Economía"*. Ediciones El Cronista Comercial.

SACHS, D. Jeffrey. LARRAIN, B. Felipe. (1994). *"Macroeconomía en la Economía Global"*. Editorial Prentice Hall Hispanoamerica S.A. Impreso en Mexico. Primera Edición en español. 1994.

STIGLITZ, E. Joseph, (2000). *"Economía del Sector Público"*. Editor Antoni Bosch. S.A. Tercera Edición en español.

STIGLITZ, E. Joseph, (2002). *"El malestar en la globalización"*. Editor Santillana. S.I. Primera Edición en español.

STIGLITZ, E. Joseph, (2006). *"Como hacer que funcione la globalización"*. Editor Taurus. Primera Edición en español.

STIGLITZ, E. Joseph, (2010). *"Caida libre"*. Editor Taurus. Primera Edición en español.

# ***CAPÍTULO X***

## ***TEORÍAS DEL DESARROLLO LECCIONES PARA BOLIVIA***



***Juan Antonio Morales Anaya***





# TEORÍAS DEL DESARROLLO – LECCIONES PARA BOLIVIA

*Juan Antonio Morales Anaya*  
*Universidad Católica Boliviana*

## RESUMEN

Este trabajo es una revisión de las principales escuelas de pensamiento del desarrollo económico. La abundante literatura exige que se efectúe una selección, guiada principalmente por las discusiones en Bolivia a propósito de su crecimiento y de su hasta ahora modesto desarrollo. Más prospectivamente, se ha tratado también de extraer las lecciones que pudiesen aplicarse a Bolivia. Se insiste en el estudio en las relaciones entre instituciones, entendidas como reglas de juego, y el desempeño económico; el valor del trabajo; el dominio de la naturaleza por el hombre; la división internacional del trabajo; la importancia de la industrialización; los papeles respectivos del sector privado y del estado en la economía; y la lucha contra la pobreza así como las redes de protección a los grupos más vulnerables, que son temas recurrentes en las teorías del desarrollo. Se incide también en los problemas de equidad y de distribución del ingreso.

## INTRODUCCIÓN

El propósito de éste trabajo es proporcionar una revisión de las principales escuelas de pensamiento con relación al desarrollo económico. En vista de la abundante literatura sobre el tema se tiene que efectuar, a la fuerza, una selección. Esta selección ha estado guiada, principalmente aunque no exclusivamente, por las discusiones en Bolivia a propósito de su crecimiento y de su hasta ahora modesto desarrollo. Más prospectivamente, se ha tratado también de extraer de nuestra reseña, las lecciones que pudiesen aplicarse a Bolivia.

A mediados del siglo pasado la teoría del desarrollo se independizó de las teorías económicas pensadas para los países de economía avanzada. El país recibe éstas ideas y se comienza un debate acerca de su devenir y de sus posibilidades de cerrar la brecha de ingresos con los países de mayor desarrollo. Las discusiones se efectúan inicialmente en el seno de la burocracia y en algunas cúpulas de los partidos políticos, luego pasará a las universidades y, finalmente, llegará a los segmentos más informados del gran público. La discusión acerca del desarrollo cobró intensidad con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-1971 y con los trabajos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Era central en el pensamiento de la CEPAL (y de la mayor parte de los autores) la necesidad de industrializarse para mejorar las condiciones de vida de la población. Por lo menos al principio, la industrialización debía proceder por sustitución de importaciones. Para lograr esta industrialización se le daba una gran centralidad al estado en sus distintos roles.

La insistencia de la CEPAL en un desarrollo más autónomo nacionalmente, que se desligara del de los países de economía avanzada, fue aún más lejos al finalizar la década de los sesenta. Es entonces cuando se atribuía el subdesarrollo a la dependencia que se tenía de los países industrializados. Como parte de esta visión, se recomendaba que si los países querían desarrollarse tenían que liberarse primero de la dependencia y formular sus políticas económicas más autónomamente. En Bolivia, la Estrategia Socioeconómica del Desarrollo Nacional 1971 - 1991 es el documento que mejor recoge éstas ideas, que además engarzan muy bien con el modelo de capitalismo de estado que había comenzado en la década de los cincuenta.

Se pensó, apresuradamente, que la crisis internacional de deuda externa de los años ochenta y la hiperinflación habían dado fin al modelo de capitalismo de estado. En su lugar se trató de implantar un modelo que le daba más preeminencia a los mercados y que trataba de integrar más las economías nacionales a la economía internacional, tanto desde el punto de vista del comercio exterior como el de los flujos de capital. Se recuperaba *mutis mutandi* el principio de las ventajas comparativas, tan caro a los economistas clásicos.

La apertura de la economía, la estabilidad macroeconómica y el protagonismo reservado al sector privado, importantes como eran, no fueron suficientes para un desarrollo sostenido en el tiempo. Había que pensar también en factores institucionales y en sus determinantes políticos.

El modelo de mercados abiertos y, más generalmente, de sociedad abierta, no sólo tuvo partidarios sino que generó también descontentos. Había razones para el descontento, siendo las principales el empeoramiento de la distribución del ingreso y la ausencia de redes de seguridad para los grupos más vulnerables. Luego de acontecimientos políticos de gran dramatismo, varios países latinoamericanos, entre ellos Bolivia, han cambiado una vez más su orientación de desarrollo. El modelo da de nuevo un peso significativo al estado en la economía, aunque lo suaviza incluyendo a formás de organización como la economía comunitaria y la economía social cooperativa. Minimiza en cambio las formás tradicionales de economía privada y reduce el alcance de los derechos de propiedad. En Bolivia, el Plan Nacional de Desarrollo de 2006 y sobre todo el discurso del Movimiento al Socialismo retoman frases y temas de la Estrategia, a pesar de haber pasado ya más de cuarenta años desde su aparición.

Las teorías del desarrollo tienen temas recurrentes desde los trabajos de los economistas clásicos hasta los estudios más recientes. Los más importantes serían: a) las relaciones entre instituciones, entendidas como reglas de juego, y el desempeño económico; b) el valor del trabajo; c) el dominio de la naturaleza por el hombre; d) la división internacional del trabajo; e) la importancia de la industrialización; f) los papeles respectivos del sector privado y del estado en la economía; y g) la lucha contra la pobreza y las redes de protección a los grupos más vulnerables. Consideraciones concernientes a la equidad y la distribución del ingreso permean las discusiones.

Además de ésta introducción, este capítulo consta de nueve secciones. En la sección I se analiza la visión del desarrollo y del subdesarrollo que tenían los economistas clásicos. La sección II está dedicada al análisis de las restricciones de ahorro, divisas y recursos fiscales que obstaculizan el crecimiento y cuya remoción ha justificado los programas de ayuda externa al desarrollo. Este análisis está basado en el modelo de Harrod-Domar y sus extensiones. En la sección III se discute las teorías de industrialización basadas en la producción industrial simultánea de varios sectores. Se presenta las principales ideas de Prebisch y de la CEPAL en la sección IV. Esas ideas fueron determinantes de primera importancia de las políticas de desarrollo seguidas en América Latina hasta antes de la crisis de deuda externa de los años ochenta. En la sección V se examina cómo se tradujeron las ideas acerca del desarrollo, discutidas en las secciones anteriores, en los planes y estrategias nacionales de desarrollo bolivianos. La sección VI está dedicada a las reformas de mercado que encuentran su concreción en las recomendaciones del llamado Consenso de Washington. En esta sección se analizan también los puntos principales del Plan de Todos, documento que guiará las decisiones de política de desarrollo durante la década de los años noventa. En la sección VII se revisa algunos de los alcances de la nueva teoría institucional, teoría que a nuestro entender completa las visiones más tradicionales con su enfoque sobre las causas últimas del desarrollo o de la falta de desarrollo, sin pararse solamente en los epifenómenos. En la sección VIII se examina los alcances de la economía plural, tal como la conciben los insatisfechos con el modelo de economía de mercado. La teoría de la economía plural está todavía en gestación y sus aplicaciones están en plena evolución. Es difícil vislumbrar el punto de llegada de esa teoría aunque se tiene el temor de que termine en las formas de estatismo ya conocidas en América Latina. En la sección IX se presentan las conclusiones.

## I. EL PENSAMIENTO CLÁSICO<sup>1</sup>

Como lo hace notar J. Ph. Platteau (1978, pág.8 y 11, Tomo 1), si bien la disciplina “economía del desarrollo” toma carta de ciudadanía a principios de la segunda mitad del siglo XX, los economistas clásicos, más que los neoclásicos, ya habían pensado en las dificultades y también las posibilidades de países que los consideraban atrasados. Atrasados, en términos materiales, con relación a los países europeos, especialmente el Reino Unido. Los fisiócratas, en especial Jean-Baptiste Say y los economistas clásicos ingleses Adam Smith, Tomás-Robert Malthus y John Stuart Mill tenían una comprensión profunda de los problemas de desarrollo, sorprendente a veces por lo modernas que parecen algunas de sus concepciones. John Stuart Mill es el que más claramente trata los problemas del desarrollo.<sup>2</sup> Se habrá de notar que en la lista anterior no está David Ricardo, porque solamente tangencialmente se interesó en los problemas del desarrollo.

Platteau (1978, pág. 20 del Tomo 1) hace notar la siguiente lista de los intereses de los economistas clásicos: a) los problemas de despegue del crecimiento de la economía moderna, b) las relaciones entre las instituciones y el desempeño económico; c) los determinantes de cambios en la oferta de factores de producción; d) las motivaciones de los ajustes económicos y la influencia de actitudes individuales en las estructuras sociales para la producción; e) los factores geográficos.

<sup>1</sup> Esta sección se inspira fuertemente en Platteau (1978)

<sup>2</sup> En lo que sigue de esta sección englobaremos a los fisiócratas con los economistas clásicos.

Para los economistas clásicos, como para Marx, el punto de partida para sus análisis es la teoría del valor trabajo. El valor de los bienes dependería de la cantidad de trabajo que se hubiese incorporado en su producción. La teoría del valor trabajo fue objeto de mucha controversia entre los economistas más célebres hasta mediados del siglo pasado. A pesar de todas sus limitaciones, ésta teoría tuvo los méritos de proporcionar un criterio objetivo del valor de los bienes y de hacer hincapié en el factor humano.

Los economistas clásicos analizan la realidad tanto de los países industrializados como de los países en vías de desarrollo con una perspectiva amplia, que va mucho más allá del análisis económico como lo entendemos modernamente. Usan conceptos que vienen de la historia, de las otras ciencias sociales, de la geografía y de la antropología. Por cierto no tienen el rigor de sus sucesores neoclásicos, pero tratan de capturar la realidad en toda su complejidad, lo que es destacable.

El pensamiento clásico por cierto era tributario de su época y mostraba una actitud paternalista o, peor, arrogante hacia los países menos desarrollados. Sólo ocasionalmente los clásicos criticaban a las potencias coloniales y al colonialismo. Más al contrario, creían que el progreso de los países menos desarrollados sólo podía provenir de la misión civilizadora de los países del centro. Ni de lejos pensaban que la explotación colonial podía ser una causa del estancamiento y de la pobreza en la que se debatían las poblaciones de ultramar.

Para los economistas clásicos, la pobreza era siempre objetiva, es decir, la ausencia de bienes materiales. Concebían también al desarrollo, o progreso como se decía entonces, enteramente en términos materiales, es decir, por la mayor disponibilidad de bienes. Las relaciones del hombre con la naturaleza ocupan un lugar central en el pensamiento clásico. La naturaleza tenía que ser domada para asegurar el progreso material y el bienestar de las poblaciones. El hombre tenía que encausar las fuerzas naturales y lo haría a través del trabajo.

La falta de desarrollo se explicaría, en gran medida, por la incapacidad de controlar los fenómenos naturales. Las vicisitudes climáticas conducían a catástrofes alimentarias y a otras desgracias similares. La imposibilidad de mitigar los efectos de los fenómenos naturales, climáticos y otros, encerraba a las poblaciones en el subdesarrollo.

Dada la centralidad del trabajo, los países menos desarrollados necesitaban incrementar sus esfuerzos productivos para progresar, lo que podía implicar no solamente trabajar más, sino también organizar mejor el trabajo, por ejemplo, por la vía de una mayor especialización y una mayor división del trabajo. Los esfuerzos productivos tenían que estar también acompañados por previsión, es decir por ahorro.

En la visión clásica el hombre es siempre un hombre que vive en sociedad. La vida en sociedad produce emulación, que es un motor para que cada individuo produzca más por su rivalidad con otros individuos.

Había además un contenido normativo en el análisis que efectuaban de la decisión entre ocio e ingreso, en el sentido de que se debía alentar el consumo de bienes manufacturados (provenientes de las metrópolis) para que los residentes de los países en desarrollo aumentaran su oferta de trabajo y simultáneamente redujeran su tiempo libre. El comercio con los países industrializados crearía los estímulos para un mayor consumo, lo que se traduciría en mayores esfuerzos productivos.

Una causa principal del subdesarrollo estaría en la preferencia por el tiempo libre por lo que las ganancias de productividad no se traducían necesariamente en más bienes sino en más tiempo libre. La economía se entrampaba así en una economía de subsistencia, ya que una vez ella asegurada, no se producirían esfuerzos adicionales. Habría también una preferencia neta por el consumo presente y, en consecuencia, poco esfuerzo para conseguir un ingreso que pudiese ser trasladado al consumo futuro o aún para ahorro precautorio.

La mayor oferta de bienes no bastaba para asegurar el progreso. Tenía que haber también cambios en la organización y la gobernanza, como se dice en términos modernos. Esta perspicacia es sorprendentemente moderna y estaría alineada con los preceptos de la economía neo-institucional.

Sin desconocer la importancia de factores como el clima y la topografía, el pensamiento clásico le asigna empero más importancia a las deficiencias de organización. Es por estas deficiencias que no se explotan las enormes riquezas naturales. Por ellas también se explican las preferencias por el tiempo libre y por el consumo presente.

En lo que parece ser una aproximación muy moderna, los clásicos le prestaban mucha atención a los problemas de gobernanza. Estaban convencidos que gobiernos que ahogaban las iniciativas de sus gobernados no podían contribuir a la prosperidad de sus naciones. La insistencia en que se debe respetar las iniciativas individuales es remarcable.

Para los economistas clásicos, el papel primordial de los gobiernos es establecer un ambiente adecuado para que los individuos desarrollen sus iniciativas y que sus esfuerzos sean retribuidos. Era importante que se preservaran las vinculaciones entre el esfuerzo y los resultados. Ellos pueden desaparecer cuando los gobiernos son tiránicos o aún, algo más benignamente, cuando las reglas son opresoras y varían con los caprichos del déspota. La inseguridad de las reglas del juego frena las inversiones y, más generalmente, frena los esfuerzos de los individuos para tratar de mejorar su situación. Trasladando sus preocupaciones (muy inglesas), los economistas clásicos fijan su atención en los esquemas impositivos.

Los autores clásicos eran partidarios del comercio internacional libre, que beneficiaría según ellos tanto a los países de economía avanzada como a los países en desarrollo. En diferencia con pensadores como Ricardo, para quien el comercio internacional conducía a una mejor asignación de recursos, dadas las ofertas nacionales, los otros autores clásicos pensaban que el comercio internacional también podía cambiar las ofertas al aumentar la demanda por manufacturas en los países en desarrollo. Veían ventajas dinámicas en el comercio internacional.

Encontraban también que el comercio internacional era insuficiente para llevar a los países por el camino de la prosperidad. Era también necesario que los países en desarrollo acogieran, ofreciendo garantías suficientes, a los capitales de los países industrializados, que les aportarían maquinaria, equipo y tecnología para explotar y transformar sus recursos naturales. Un argumento similar podía establecerse para la migración de personal calificado.

## II. EL MODELO HARROD-DOMAR Y SUS EXTENSIONES

No hay un modelo de crecimiento económico, para los ejercicios de planificación del desarrollo y para las políticas de los donantes de los países industrializados, que haya sido más popular que el de Harrod-Domar. Su extrema simplicidad parecía proveer un instrumento útil y aplicable.

La idea de fondo es que la tasa de crecimiento de la economía es proporcional a la tasa de inversión a PIB. Altas tasas de formación de capital darían lugar a altas tasas de crecimiento del PIB. Es de hacer notar que se concibe a la inversión exclusivamente en términos físicos. En su versión más extrema nos estaría diciendo que el PIB es proporcional al número de máquinas, y que cambios en el PIB serían proporcionales a cambios en las máquinas (Easterly, 2001, pág. 29).

Lo sorprendente es que Domar (y luego Harrod) habían formulado su teoría como una teoría de los ciclos de negocios y no del crecimiento de largo plazo.<sup>3</sup> La teoría parte de la abstracción de que la economía produce un solo bien que puede ser utilizado en consumo o en inversión. Al principio, la inversión puede depender de factores autónomos (los “espíritus animales” de los inversionistas) pero el aumento de la inversión autónoma, al poner en marcha al multiplicador, hará que el incremento del ingreso sea mayor que el de la inversión autónoma. Con un mayor ingreso se inducirá a todavía más inversión.<sup>4</sup> De la combinación de los dos efectos se llega a la proposición central de que la tasa de crecimiento del PIB, que sería constante, depende del cociente entre la tasa de ahorro y la relación incremental capital producto o ICOR. En términos algebraicos el modelo Harrod-Domar se expresa por:

$$g = \frac{s}{\delta}$$

Donde  $g$  = tasa de crecimiento del PIB

$s$  = tasa de ahorro

$\delta = \Delta K / \Delta Y = \text{ICOR}$

$\Delta K$  = inversión neta de depreciación

$\Delta Y$  = incremento del PIB

<sup>3</sup> La literatura sobre el modelo Harrod-Domar es extensa. Podemos mencionar *inter alia* a Hicks (1965, pág. 114-127) y Hahn y Matthews (1968, pág. 27-31).

<sup>4</sup> Por el llamado “efecto acelerador”.

Nótese que  $1/\delta = \Delta Y / \Delta K$  puede ser interpretado como la productividad marginal del capital. En otras palabras  $1/\delta$  nos da la eficiencia en el uso del capital. Por lo tanto, mientras más eficientemente sea usado el capital, menor el ICOR.

En algunas aplicaciones (y en los trabajos originales de Harrod y Domar) se utiliza la hipótesis simplificadora de una función de producción de coeficientes fijos. En este caso el ICOR y el cociente capital-producto coinciden y la remuneración de los factores de producción (capital o trabajo) es independiente de las productividades marginales. Como la mano de obra es abundante, no constituye una restricción, la única condicionante sería la del capital. Con todo, Harrod distingue entre la "tasa natural" de crecimiento del PIB, que corresponde al crecimiento de la población, y la "tasa garantizada" de crecimiento del PIB definida por la tasa potencial de ahorro.

A pesar de la simplicidad de la fórmula de Harrod-Domar, las aplicaciones han presentado varios escollos. En particular la estimación del ICOR exige muchos cuidados y su cómputo para un solo año es probablemente inadecuado. Se lo debe tomar como promedio de varios años.

El modelo Harrod-Domar, como ya se ha dicho, fue concebido para situaciones coyunturales y para países industrializados. Algo sorprendentemente fue extendido para proponer políticas de crecimiento y de ayuda para los países en desarrollo.

Como se suponía que la tasa de ahorro de los países en desarrollo era muy baja o aún negativa, se le añadió a la fórmula la posibilidad de que el ahorro interno fuera completado con el ahorro externo. La baja tasa de ahorro interno cesaría de ser una limitante de la inversión. Se le dio además un carácter normativo a la fórmula de Harrod-Domar. Para un ICOR dado, se calculaba la tasa de ahorro necesario para alcanzar una meta dada de crecimiento del PIB. La diferencia entre el ahorro con el que se contaba y el ahorro necesario fijaba la brecha de financiamiento, es decir lo que era necesario que venga como ayuda extranjera.<sup>5</sup>

En una economía con acceso a capitales externos, sea de asistencia oficial al desarrollo o capitales privados, la inversión ya no está constreñida por el ahorro interno y enfrenta otras limitaciones, que deben ser identificadas. Con la suma de ahorro interno y externo se podía financiar la inversión deseada. Sin embargo, aparecía una restricción adicional, que era la capacidad de absorber productivamente el ahorro que, por lo menos en potencia, se podía obtener. Esa capacidad de absorber productivamente el ahorro, especialmente el que provenía de la ayuda extranjera, dependía de la calificación de la mano de obra. Autores como Chenery y Strout (1966) la mencionan y le dan el nombre genérico de *destreza*, pero no entran en mayores detalles.

Más importante, se reconoce que una vez que el crecimiento toma impulso podía frenarse por la presencia de otra restricción, que provenía de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Las economías para continuar con su crecimiento necesitaban importar bienes intermedios y bienes de capital, que además no los podían producir.

<sup>5</sup> No sólo ayuda extranjera en sentido estricto sino más ampliamente ahorro extranjero que incluía también flujos de inversión directa extranjera y otros movimientos de capital privado.

Las exportaciones por su parte podían no crecer, por razones estructurales, al ritmo al que se necesitaba importaciones.<sup>6</sup> Había entonces que prestarle atención a los cambios en la naturaleza de la demanda, al papel del comercio exterior y a la asignación de recursos (Bruno y Chenery, 1962). Cambios en la composición de la demanda podían ser tan importantes como su nivel. Escaseces de bienes importados podían representar una limitación para el crecimiento, diferente de la limitación de la inversión (Chenery y Strout, 1966). El crecimiento ya no era sólo un problema de agregados macroeconómicos sino también uno de asignación de recursos, es decir un problema microeconómico.

Si se presentaban, como es verosímil, déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y si se los podía financiar, sea con flujos de ayuda externa o accediendo a los mercados privados de capital, no habría problema por un tiempo. A más largo plazo habría, sin embargo, que generar superávit en cuenta corriente para repagar la deuda externa contraída o para permitir la repatriación de las otras formas de influjo de capitales. Se supone en esta aproximación, que para el momento del repago y de repatriación, las economías habrían alcanzado la madurez necesaria que les permitiera hacerlo sin mayores sacrificios de su bienestar.

Un país se habrá desarrollado exitosamente si lograba simultáneamente un incremento de la productividad laboral, más ahorro interno y más exportaciones. También si podía asignar recursos adicionales a la satisfacción de las demandas cambiantes de la población, que aparecen como consecuencia de los mayores niveles de ingreso (Chenery y Strout, 1966). Se reconocía también el problema de que una ayuda externa excesiva podía reducir la tasa de ahorro interno, lo que más adelante podía plantear problemas, especialmente si el país receptor había acumulado mucha deuda y que no le era posible seguir contrayéndola.

A los países les puede ser difícil cambiar la estructura del destino de su ingreso entre consumo y ahorro; igualmente les puede ser difícil cambiar la estructura de la producción entre bienes transables y no transables en el comercio exterior. Dada esas dificultades, el capital externo tiene un papel dual en la medida en que permite más inversión y más divisas que compensen la diferencia entre exportaciones e importaciones (Bruno y Chenery, 1962).

Ignorando restricciones como la de la formación de la mano de obra y la capacidad para absorber inversiones, se tendría un modelo con dos restricciones: a) la inversión limitada por la disponibilidad de ahorro interno y de capital externo; b) las importaciones limitadas por las exportaciones y la disponibilidad de ahorro interno. Dicho de otra manera, el crecimiento del PIB enfrenta dos brechas, una brecha de ahorro y una brecha de divisas. Con capital extranjero se puede cerrar las dos brechas.

<sup>6</sup> Las exportaciones eran generalmente de bienes primarios y su demanda estaba determinada por factores internacionales, fuera del control de las autoridades de los países en desarrollo. Sin desconocer que factores de oferta entraban también en juego, la demanda era el factor más determinante. No se podía esperar tampoco cambios rápidos en la estructura de la producción, que le diera una mayor participación a los bienes transables en el comercio exterior, sea más exportaciones o más sustitutos de importaciones que reduzcan las importaciones.



Bacha (1990) completa el modelo de dos brechas con una brecha adicional: la brecha fiscal. Esta brecha aparece cuando los gobiernos, ante la imposibilidad de generar más ingresos o de colocar más deuda, tienen necesariamente que reducir sus gastos. Los gastos corrientes son, en gran parte, inflexibles a la baja, de donde es generalmente la inversión pública la que se reduce. Al reducirse la inversión pública, sobre todo si ella es complementaria a lo ya invertido antes de la reducción, se produce una caída de eficiencia y las inversiones se vuelven menos productivas. La reducción de la inversión pública acarrea también frecuentemente una reducción de la inversión privada. El efecto combinado de una caída en la productividad de la inversión pública y de una reducción de la inversión privada será el de una disminución de la tasa de crecimiento del PIB.

Las dificultades de colocación de deuda serán tanto mayores, cuanto más alto ya sea el coeficiente de deuda a ingresos fiscales. Si la deuda pública es además externa, las dificultades de financiamiento de la cuenta corriente de la balanza de pagos repercuten directamente en el financiamiento del sector público.

### **III. LAS TEORÍAS DEL “GRAN EMPUJE”**

Tradicionalmente y para una buena parte de los economistas, desarrollo económico es sinónimo de industrialización. Hacen notar que todos los países de economía avanzada tienen una base industrial amplia. Es solamente en los últimos años que se ha estado prestando más atención a la economía de servicios, pero aún así se la ve a ésta como complementaria a la industria y no como sustituta.

Más debatible que la industrialización es la idea de que ella debe comenzar necesariamente en el mercado interno y que solamente en una segunda fase debe convertirse en exportadora. Es más, los países que han tenido un gran éxito exportador destinan una fracción importante de su producción industrial a su mercado interno, frecuentemente como insumos para las industrias exportadoras.

Es cierto que trabas naturales y, más frecuentemente, trabas generadas por políticas económicas, nacionales o extranjeras, impiden una ampliación del espacio económico más allá de las fronteras nacionales. Una red de buena calidad de transportes permite, sin duda, ampliar los mercados pero no es suficiente. También lo permiten acuerdos preferenciales de comercio y, en especial, los acuerdos de integración económica. Sin embargo, los esfuerzos de integración económica exitosa han sido entre países que ya tenían una base industrial. La integración les ha permitido ampliar la base que ya tenían. En cambio, los esquemas de integración entre países en desarrollo se han enfangado en discusiones burocráticas y, más importante, los países se han mostrado con frecuencia reticentes a abrir sus mercados a sus socios comerciales. Por otra parte, es justamente por la estrechez del mercado interno que la inversión directa extranjera generalmente no incursiona en el sector industrial y prefiere orientarse a la extracción y producción de materias primas.

Bajo la hipótesis de una industrialización que comienza en el mercado interno es importante identificar las condiciones que la obstaculizan o que la hacen posible. La primera y principal dificultad es la estrechez del mercado interno para la producción de una empresa dada. La estrechez del mercado interno no se debe sólo a una población pequeña sino y sobre todo a los bajos ingresos. La ampliación de mercados proviene de mayores ingresos. Si un número significativo de empresas producen, por el mero hecho de la producción se ensancha el mercado. Habría entonces externalidades macroeconómicas positivas que hacen que la producción que no era rentable para una empresa tomada aisladamente se vuelve rentable si muchas empresas comienzan a producir. La tasa a la que puede crecer una industria dada está condicionada por la tasa de crecimiento de las otras industrias. La promoción de la industrialización simultánea en varios sectores es especialmente pertinente para países con altos costos de transporte o con dificultades de acceso a los mercados internacionales.

La idea de que una producción simultánea de varios sectores con retornos crecientes de escala pudiese dar lugar a la industrialización fue formulada por primera vez por Rosenstein-Rodan (1943), luego por Nurske (1962, pág. 27). Murphy, Shleifer y Vishny (1989) le dan una presentación a la vez moderna y formalizada. Se le debe a Rosenstein-Rodan la expresión “gran empuje” mientras que Nurske postula la idea de un “crecimiento equilibrado”, significando que, para que un sector crezca es necesario que también los otros sectores crezcan. Es el incremento en la demanda agregada el que permite que sectores y empresas individuales crezcan.<sup>7</sup> En la presentación de Murphy, Shleifer y Vishny, las empresas tienen rendimientos crecientes de escala, que si no hay una producción de las otras empresas no pueden ser aprovechados. Las empresas operan en un ambiente de competencia imperfecta.

Es interesante notar que este tipo de modelos le dan un lugar importante al estado. Si el estado puede coordinar a las empresas de tal manera que simultáneamente generen una demanda, se habrá ampliado en consecuencia el mercado para cada empresa individual. La persuasión y los incentivos estatales para la inversión pueden ser lo suficientemente efectivos y catalizar las inversiones.

Murphy, Shleifer y Vishny (1989) hacen notar que no es necesario que haya mejoras en la dotación de recursos o en la tecnología para industrializarse, basta la simultaneidad de las inversiones en todos los sectores. Se desprende de la industrialización un aumento en el estándar de vida de la población.

El efecto de las externalidades de demanda (externalidades macroeconómicas) se ve reforzado en la medida en que las empresas industriales pagan salarios más altos que en el sector rural y otros sectores no industriales. Es justamente porque las empresas industriales tienen tecnologías con rendimiento de escala creciente que pueden pagar salarios más altos.

<sup>7</sup> Esta idea de crecimiento equilibrado difiere de la argumentación de los ejercicios de planificación basados en la matriz insumo-producto, en los que el crecimiento equilibrado impide que se produzcan cuellos de botella en la provisión de insumos.

Otra característica de la industrialización es la existencia de equilibrios múltiples, causada justamente por las externalidades pecuniarias que se generan por situaciones de competencia imperfecta con costos fijos altos. Las utilidades de una empresa dada contribuyen más que proporcionalmente a la demanda agregada, dado que la externalidad positiva a la que da lugar no es capturada enteramente por las dichas utilidades.

Sucede lo mismo con los salarios. Las empresas industriales pagan un salario con una prima por encima de los salarios que se pagan en el sector no industrializado. Si varias empresas industriales pagan salarios más altos, el mercado manufacturero se expande para cada empresa. Este resultado se obtiene además, aún si hay empresas que aisladamente estarían perdiendo plata.

A partir de un umbral de demanda agregada la economía puede recibir un gran empuje y alcanzar un equilibrio con industrialización. Por debajo de ese umbral el equilibrio es de una economía sin industrialización. Se ha de añadir a los argumentos anteriores que la urbanización refuerza los efectos de la industrialización, al ampliar la demanda por manufacturas y la hace autosustentable.

Hay extensiones dinámicas del modelo de gran empuje. Las expectativas sobre las perspectivas futuras de la economía pueden dar lugar también a equilibrios múltiples, uno con industrialización y el otro sin industrialización. Una empresa invierte en el sector industrial si espera que otras empresas también lo hagan y que la demanda también aumente. En cambio, la empresa no invertirá si la expectativa es de una economía estacionaria.

El gran empuje es posible, bajo determinados cambios en el tiempo, aún si el valor presente neto de las utilidades de una empresa, invirtiendo solamente ella, es negativo. El equilibrio con industrialización sería un caso de expectativas autocumplidas de crecimiento o, alternativamente, resultaría de la coordinación estatal de las inversiones.

Otra extensión contemplada en ésta aproximación del gran empuje concierne las inversiones en infraestructura física, públicas o privadas. Por la propia dimensión de los proyectos el factor más importante de la decisión de inversión en infraestructura física es el tamaño del mercado. A su vez las inversiones en infraestructura permiten ampliar los mercados. Infraestructura y mercados amplios actúan sinérgicamente y se refuerzan mutuamente.

La industrialización está estrechamente vinculada a la infraestructura física. La infraestructura podría no construirse, no sólo por dificultades financieras, sino más importante, por la incertidumbre con relación a si la economía se industrializará proporcionando suficientes usuarios de ella. Por esta razón, mientras aparezca la demanda, las obras de infraestructura necesitarían un subsidio estatal.

Es importante también hacer notar que la industrialización provee incentivos para que los individuos inviertan en educación y en formación profesional. En la medida en que la industrialización ofrece un abanico amplio de posibilidades de ocupación laboral, mayor será el aliciente para adquirir más educación. La industrialización requiere a su vez mano de obra calificada y entrenada. Una vez más, las políticas públicas pueden proporcionar la coordinación requerida para que la educación acompañe a la industrialización.

#### **IV. LAS ADAPTACIONES DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL)**

La Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) fue muy influyente en la definición de las políticas públicas y de desarrollo para la región latinoamericana de la segunda mitad del siglo XX. La CEPAL recoge muchas de las ideas de las secciones precedentes de este artículo.

El pensamiento más representativo de la CEPAL fue el de Raúl Prebisch a quién se lo conoce sobre todo por su alegato por una industrialización por sustitución de importaciones. La industrialización es el único medio del que disponían los que él llama países nuevos para captar los beneficios del progreso técnico y para mejorar sus niveles de vida. Su propuesta no es empero de industrialización a ultranza y tiene matices. Por ejemplo, como la industrialización exige bienes de capital y también insumos industriales, Prebisch recomienda que se continúe con las exportaciones de materias primas, pero extrayendo del comercio exterior los elementos que impulsen al desarrollo económico.

Prebisch parte de la constatación de un deterioro de largo plazo de los términos de intercambio para los países latinoamericanos exportadores de materias primas con relación a los países del centro industrial, de donde se importaban (y se importan) la mayor parte de las manufacturas. El deterioro tendencial de los términos de intercambio viene de la yuxtaposición de ciclos asimétricos de auge y de recesión. En los periodos de auge en los centros industriales aumentan la demanda y los precios de las materias primas, con la consecuente evolución favorable de los términos de intercambio para los productores de materias primas. En los ciclos recesivos, la caída de la actividad y de la demanda en los países industrializados produce una baja más que proporcional de los precios de las materias primas. Dada la protección que obtienen los asalariados de los países industrializados, organizados en sindicatos militantes y disciplinados, logran que salarios y precios no caigan demasiado, y que sean más bien los precios de los insumos materiales los que se ajustan. Los términos de intercambio caen entonces muy fuertemente, caída que no es compensada durante el ciclo de auge.

El patrón de comercio exterior del siglo XIX para América Latina (y otros continentes en desarrollo) había sido el de la exportación de alimentos y minerales a los países del centro industrializado, a cambio de manufacturas provenientes de ellos. No se había producido industrialización en los países nuevos y, es más, se pensaba que ella no era posible o no le sería ventajosa.

El argumento intelectual a favor de ese esquema se basaba en las ganancias de eficiencia y bienestar que producía esta división internacional del trabajo, fundada en el principio de las ventajas comparativas. Con esa división internacional del trabajo, se argüía que los frutos del progreso técnico se repartirían a través de todos los países, premisa que es cuestionada por Prebisch.

Si el progreso técnico es más rápido en la producción de manufacturas que en la producción de materias primas, los términos de intercambio debían mejorar para los países nuevos. Prebisch arguye que no sucedía así porque los países que lograban mayor progreso técnico no tenían interés alguno en compartirlo con el resto del mundo. Para ellos, retener los frutos del progreso técnico era esencial para aumentar sus tasas de ahorro.<sup>8</sup> Los países de economía avanzada han retenido para sí mismos los frutos del progreso técnico como lo atestiguarían los datos de los términos de intercambio sobre un largo periodo.<sup>9</sup>

Para Prebisch el crecimiento económico dependía en última instancia del capital por trabajador y de la eficiencia con la que se lo maneja. La acumulación de capital dependería del esfuerzo de ahorro interno completado con el ahorro externo. El aumento necesario del ahorro interno provendría, de una parte, de aumentos de la productividad y, de otra parte, de una reducción del consumo de bienes importados no esenciales. La tasa de ahorro aumentaría no por la compresión del consumo ya demasiado bajo de la gran masa, sino por la compresión del consumo de sectores determinados de la colectividad. Se proponía para aumentar el ahorro, la reducción del gasto fiscal, especialmente aquel que no aumenta ni directa ni indirectamente la productividad. El determinante, en última instancia, del ahorro es la productividad del trabajo. Pocos países latinoamericanos habrían alcanzado la productividad y el ahorro necesarios. La mayoría debía apelar entonces al capital extranjero. Si la productividad es baja es porque falta capital y falta capital por no haber suficiente ahorro. Para romper ese ciclo vicioso de baja productividad -bajo ahorro- baja productividad sin sacrificar exageradamente el consumo de las masas, se requiere el concurso transitorio del capital extranjero. Una pregunta que no se plantea Prebisch es como hacer que ese capital extranjero se oriente a los sectores industriales.

Es interesante también notar que Prebisch es un precursor de la integración económica y de lo que en la década de los sesenta se llamaba la programación sectorial industrial, que postulaba que los países se especializaran por sectores industriales y que si estaban en un acuerdo de integración no compitieran entre sí con las mismas industrias. Las empresas tenían que encontrar su dimensión óptima y aprovechar al máximo las economías de escala. El principio de la división internacional del trabajo según las ventajas comparativas tenía sentido entre países en desarrollo.

La industrialización haría aumentar sensiblemente el PIB, al desplazar mano de obra de actividades de baja productividad a sectores de alta productividad. Por otra parte, haría subir globalmente los salarios y los costos de producción de materias primas, lo que mejoraría sus precios. Para evitar el reajuste a la baja de los precios de las materias primas, los países productores deben organizarse para defenderlos en el ciclo recesivo de las economías avanzadas.

<sup>8</sup> Presumiblemente el ahorro de las empresas, a partir de altas utilidades.

<sup>9</sup> Es difícil empero reconciliar la predicción de Prebisch con el auge de larga duración (más de ocho años) de los precios de materias primas de este siglo XXI.

Para ejecutar la política de industrialización por sustitución de importaciones, Prebisch recomienda no sólo el uso de aranceles, restricciones cuantitativas y otras medidas discriminatorias a las importaciones, sino aún el control de cambios.<sup>10</sup> Estas medidas mitigarían el proteccionismo de los países industriales, especialmente los Estados Unidos. Sin embargo, estaba consciente de los peligros inflacionarios que podía surgir con el control de cambios y, más generalmente, con la industrialización por sustitución de importaciones.<sup>11</sup>

Prebisch insiste a lo largo de sus trabajos en que la tasa de ahorro depende de la productividad del trabajo, presumiblemente por los mayores ingresos que éste genera.<sup>12</sup> Una política macroeconómica expansiva, en la medida en que conduce a aumentar de la ocupación, tiende también a acrecentar el ahorro (y la productividad). Sin embargo, si se exagera con los estímulos macroeconómicos, se corre el riesgo de producir inflación y agotar las reservas internacionales, en gran parte, por fuga de capitales.

En la concepción de Prebisch las reservas internacionales, escasas como son, deben ser empleadas juiciosamente en la importación de bienes de capital más necesarios y, sobre todo, no gastarse en artículos no esenciales que responden a demandas de los grupos de ingreso más alto. Tampoco deben ser empleadas para financiar la fuga de capitales, inducida ésta por la inflación.

Para Prebisch el crecimiento del PIB per capita solamente podía conseguirse de dos modos. Primero, por el aumento de la productividad por trabajador y segundo, dada una determinada productividad, por el aumento del ingreso por trabajador en la producción de bienes primarios con respecto a los ingresos (por trabajador) de los países industriales que importan esa producción. Esto para que se produzca una distribución más equitativa de los frutos del progreso técnico entre los países del centro y los países de la periferia.

El aumento de la productividad tendría, en la visión de Prebisch, dos vertientes. La primera por asimilación de las técnicas modernas por los que ya están empleados. La segunda, por el desplazamiento de los trabajadores desde ocupaciones de baja productividad hacia actividades donde el progreso técnico hace posible mayores rendimientos. Esta es una idea sorprendentemente moderna que ha sido retomada por Hausman, Rodrik y Velasco (2008).

Para aumentar la productividad hay que aumentar el capital por trabajador. Está implícita la idea que el progreso técnico está incorporado en más capital y, sobre todo, en las maquinarias de más reciente generación. Para coadyuvar al financiamiento del desarrollo Prebisch preconiza la creación de entidades crediticias internacionales y de un sistema de garantías que promuevan la inversión privada.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> No está claro empero en la argumentación de Prebisch, si el control de cambios era necesario para la industrialización o más bien un instrumento de gestión de la coyuntura, habida cuenta especialmente de la escasez de divisas. Para él "el control de cambios no fue el resultado de una teoría sino una imposición de las circunstancias".

<sup>11</sup> De hecho, es muy crítico del uso del control de cambios como instrumento antiinflacionario. Lo encuentra contraproducente al efecto buscado.

<sup>12</sup> Se ha de contrastar esa afirmación con las teorías más modernas de los determinantes del ahorro que hacen hincapié más bien en que el ahorro no es sino un consumo diferido en el tiempo.

<sup>13</sup> Las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales y del sistema de garantías para la inversión privada se materializaron luego de los Acuerdos de Bretton Woods de 1944 y, sobre todo, con la creación del Banco Interamericano de Desarrollo al principio de la década de los sesenta.

Queda con todo la pregunta de si el incremento de la producción industrial que se obtiene con el desplazamiento de los factores de producción del sector primario es superior, en términos de ingreso, a lo que se obtenía a cambio de exportaciones. En terminología moderna se diría que la producción industrial debe ser llevada hasta donde la tasa marginal de transformación con las exportaciones primarias sea igual al cociente de precios industriales a precios de exportaciones primarias.

## V. LAS APLICACIONES BOLIVIANAS

### A. Los Planes de Desarrollo

Con la aparición de las teorías de desarrollo, con una identidad propia y separada de la teoría económica de los países de economía avanzada, y sobre todo con los trabajos de la CEPAL, hizo carne la idea de que el crecimiento económico debía ser planificado por los gobiernos, o por lo menos que los gobiernos tuvieran un papel coordinador entre los sectores y empresas. Bolivia ha conocido numerosos planes de desarrollo desde 1962.

La mayor parte de los objetivos de esos planes no se cumplió. Los planes de desarrollo fueron con todo importantes para la historia de las ideas como marco para la formulación de políticas así como, muchas veces, para el direccionamiento de la inversión pública. Una lista corta de los planes de desarrollo del periodo 1962 – 2006 aparece en el cuadro siguiente:

1962 - 1962-1971	<i>Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. Conocido también como Plan Decenal de Desarrollo.</i>
1971- 1991	<i>Estrategia Socio-económica de Desarrollo Nacional</i>
1984-1987	<i>Plan de Rehabilitación y Desarrollo</i>
1989 -2009	<i>Estrategia de Desarrollo Nacional</i>
1992	<i>Estrategia Nacional de Desarrollo</i>
2006	<i>Plan Nacional de Desarrollo</i>

### B. El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1962-1971 (o Plan Decenal) <sup>14</sup>

Luego de las grandes reformas políticas y económicas de la Revolución Nacional de 1952 y respondiendo al espíritu de los tiempos, no es de extrañar que el gobierno de Paz Estenssoro (1962-1964) propusiese al país un plan de desarrollo. Se habrá de añadir además que el Plan Decenal de Desarrollo era una carta de presentación para los ávidamente cortejados fondos del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Alianza para el Progreso impulsada por el presidente J. F. Kennedy de los Estados Unidos.

<sup>14</sup> Véase la publicación Bolivia. Junta Nacional de Planeamiento (1961). Se considera el Plan Decenal como el primer plan de desarrollo por su carácter integral. Los informes Bohan (1942) y Keenleyside (1951), sin tener los alcances del Plan Decenal, fueron determinantes en la modelación de la Bolivia moderna, especialmente el primero.

El Plan Decenal proponía un esfuerzo simultáneo en varios frentes para salir del estancamiento de la economía nacional, removiendo los obstáculos esenciales. Plantea de entrada la importancia de encarar los problemas de la pobreza y de incorporar a las grandes masas de población a la modernidad, para lo que sería necesario aumentar la productividad y el nivel de ingresos, abrir oportunidades de empleo, y crear las condiciones para un crecimiento económico ulterior basado en recursos propios.

Se hacía notar en el Plan la importante dotación de recursos naturales que posee Bolivia, que no sólo son amplios sino que están muy diversificados. Se destacaba también el desarrollo del Oriente y la política de colonización. Además, el país contaba y cuenta con la infraestructura social básica sobre la cual se podía asentar un crecimiento económico significativo. El año 1962, la deuda externa boliviana era muy pequeña y no era un obstáculo para el crecimiento.

Si bien el Plan propone una ejecución simultánea de varios proyectos de inversión, establece al mismo tiempo rigurosos criterios de prioridad para la asignación de recursos, sean de fuente nacional o extranjera. También postula una coordinación armónica del Plan con los instrumentos de política económica, que tienen un horizonte de mediano y corto plazo.

El Plan para conseguir sus objetivos contempla claramente el concurso del ahorro externo, es decir la ayuda financiera internacional. Esa cooperación debía ser de gran magnitud pero, hay que subrayarlo, transitoria. Al finalizar el periodo de ejecución del Plan, el servicio de los empréstitos contraídos y el desarrollo ulterior serían con recursos propios.

El Plan requería también un importante esfuerzo nacional, que debía traducirse en un aumento de la tasa marginal de ahorro. En otras palabras, del ingreso adicional que se generaría con la ejecución del Plan se sacaría un ahorro adicional, lo que implicaría un aumento en la tasa marginal de ahorro. El ahorro adicional sería íntegramente empleado en la inversión adicional.<sup>15</sup> El ahorro debía aumentar progresivamente hasta alcanzar un monto tal que no se requiera más ahorro externo.

El Plan insiste en la importancia de mantener el saneamiento fiscal así como la capacidad y eficiencia de la administración pública. El tema de calidad de la gobernanza le es central.

Está en el núcleo del Plan aumentar el capital por trabajador, visto también como esencial para aumentar la productividad. Al terminar el decenio habría aumentado la productividad de la mano de obra, se habría proporcionado empleo productivo, se habrían removido las restricciones fiscales y de balanza de pagos, se habría generado el ahorro nacional al que ya se ha hecho referencia, se habrían incorporado a la producción extensas áreas todavía inexploradas y se habrían dado pasos decisivos para una mayor integración física y económica del territorio. El Plan muestra un gran optimismo, que infelizmente no fue validado por los hechos posteriores.

<sup>15</sup> En una economía abierta existe siempre la posibilidad de que el ahorro no solamente sea empleado en inversión nacional sino también que fuera colocado en el extranjero o en reservas internacionales.



El Plan asigna una gran importancia a la sustitución selectiva de importaciones, al abastecimiento de materias primas industriales y a la diversificación de las exportaciones. Todo esto debe provenir de un esfuerzo coordinado y sistemático. Se insiste también en la necesidad de ampliar la cobertura de la educación primaria y de mejorar la infraestructura de servicios de las ciudades.

La insuficiencia del crecimiento del PIB boliviano da lugar a una insuficiencia para proveer oportunidades de empleo, lo que a su vez origina la mayoría de los problemas sociales. Ellos retroalimentan, a su vez, a la baja tasa de crecimiento del PIB.

El Plan le presta mucha atención a las condiciones iniciales, especialmente de la minería y del sector fiscal. En la minería, dominada por las minas de la empresa estatal COMIBOL, se hacía notar el difícil contexto internacional de esa época para el estaño y, sobre todo, el proceso de su descapitalización, sin nuevos yacimientos y sin inversiones en exploración. La minería estatal no sólo que no contribuía al crecimiento de la economía nacional, sino que presionaba a los exiguos recursos fiscales. La recuperación de la minería, con apoyo de cooperación internacional, era una pieza central del Plan.

En el sector fiscal, el Plan reconoce explícitamente la brecha fiscal, producto en gran medida de la inflexibilidad tributaria. Habida cuenta además de la necesidad de mantener la estabilidad monetaria, la brecha fiscal limita las posibilidades de crecimiento de la economía y debido a ella, el sector público no podía desempeñar una función dinámica para el desarrollo del país. Se insiste en el Plan, con particular énfasis, en la importancia de mantener la estabilidad monetaria.

La legislación de promoción de inversiones, tal como el Código del Petróleo, ocupaba también un lugar importante en el Plan. Al Plan, tal cual ha sido presentado, se le añadían los planes sectoriales y regionales así como el crucial plan de inversiones públicas.

### **C. La Estrategia Socio-Económica de Desarrollo Nacional, 1971-1991<sup>16</sup>**

La Estrategia Socio-Económica de Desarrollo Nacional, 1971-1991 (ESEDN) va bastante más lejos que el Plan Decenal descrito en la sección anterior en la formulación de un modelo de desarrollo con impulso estatal. Para comenzar, critica al modelo exportador de materias primas (el modelo primario-exportador). Censura también el liberalismo boliviano que surge cuando el capitalismo entraba a su fase monopólica e imperialista.<sup>17</sup> Se reprocha asimismo al modelo de desarrollo "hacia fuera", con un sector exportador con pocos eslabonamientos con los otros sectores de la economía nacional.

La ESEDN reconoce la importancia de las reformas de los años cincuenta pero las critica por insuficientes. Dos críticas resaltan. La primera es la no integración de la minería con la metalurgia y que la ausencia de fundiciones hacía a la minería un sector dependiente. La segunda crítica tiene relación con la creación de una burguesía nacional, que no llegó a tener el peso específico necesario por la estrechez del mercado interno. La burguesía nacional era también, en la visión del ESEDN, demasiado consumista.

<sup>16</sup> Véase la publicación Bolivia. Ministerio de Planificación y Coordinación (1970).

<sup>17</sup> El término "neoliberal" no era todavía usado en Latinoamérica aún si ya se lo empleaba en Europa.

En la visión de la ESEDN la Revolución Nacional de 1952 tenía que ser reconducida con la nacionalización de los hidrocarburos, el monopolio estatal de la comercialización de minerales, el programa de alfabetización y la reforma administrativa. El crecimiento del PIB y la dinamización de la economía provendrían de la industrialización.

El proceso de desarrollo económico debía ser capaz de generar grandes excedentes y de resolver los problemas de desocupación y subocupación. El estado debía tener intervenciones decisivas en la vida económica a través del control de los recursos naturales y de los sectores estratégicos. La planificación de la economía nacional aparecía entonces como una necesidad.

La transformación de los recursos naturales y la consolidación de la industria pesada dentro de un espacio económico reestructurado (el del Acuerdo de Integración del Grupo Andino) tienen un lugar central en la ESEDN. Es interesante notar que no hay ninguna referencia a la lucha contra la pobreza aunque sí hay un tratamiento de la marginalidad y la exclusión.

El meta objetivo de la ESEDN es quebrar la dependencia, que es vista como fuente del desarrollo desigual, de la marginalidad y de la exclusión. El proceso de cambio no implica la superación completa de las estructuras de dependencia sino una combinación diferente de esas estructuras, de manera a que pasen a ser dominantes actividades y relaciones socioeconómicas nuevas. Se conformaría así el modelo nacional revolucionario de desarrollo y se combatiría a la dependencia.

La ESEDN propone la obtención lo más rápidamente posible de los mayores excedentes posibles de las inversiones estatales. En otras palabras, los proyectos debían ser de gran envergadura, corta duración y tales que se pueda extraer de ellos las mayores utilidades. La producción de éstos proyectos estaría destinada a la exportación hacia mercados seguros.<sup>18</sup> Se reconocía en la ESEDN que en una primera etapa la exportación de concentrados de minerales, así como la de gas natural y petróleo tenían un papel ventajoso. A más largo plazo se insistiría en la exportación de esos productos con mayor transformación. Se pretendía que las actividades de exportación se efectúen con el mejor aprovechamiento posible de la riqueza natural del país, sin supeditarlas a financiamientos externos que generan dependencia. Se postulaba la propiedad estatal de estos sectores y se les cerraba el paso a las inversiones extranjeras directas. De ésta manera se esperaba también retener en el país los excedentes.

En el mercado interno se aprovecharían los recursos naturales y la capacidad instalada que estaban ociosos, incorporando a los grupos marginados tanto a la producción como al consumo. Se esperaba poder generar excedentes internos que pudiesen ser empleados más tarde en proyectos de mayor envergadura. Se apuntaba al máximo aprovechamiento de las potencialidades del mercado interno a través de aumentos de productividad.

<sup>18</sup> Es de hacer notar que la selección de proyectos de corta maduración no conduce necesariamente a los mejores proyectos. Por ejemplo siguiendo la regla anterior se puede agotar un yacimiento minero demasiado rápidamente y haciendo que la tasa de crecimiento del beneficio marginal sea inferior a la tasa de descuento. Es decir se estaría violando la bien conocida regla de Hotelling. En términos de valor presunto neto los proyectos de corta maduración serían inferiores a otros proyectos.

De esta manera se ampliaría también la demanda y se generarían excedentes que financiarían a una fracción importante de las inversiones propuestas. Se crearían también fuentes de trabajo. El financiamiento externo tendría así solamente un papel complementario.

La ESEDN insiste en la vinculación de lo económico con lo social y político. Otra característica de la ESEDN es la incorporación explícita de políticas económicas de corto plazo, que le debían estar completamente articuladas.

La ESEDN contempla dos sectores básicos: el agropecuario y el industrial. La transformación de la agricultura se basaría en la organización social de los campesinos, la regionalización socio-económica de las unidades productivas, incrementos de productividad y mayor especialización a través de una mayor capitalización. Se apuntaba a la sustitución de importaciones de alimentos y a una mayor diversificación de la producción agropecuaria. Para aumentar la producción y productividad de alimentos se planteaba la superación del problema del minifundio mediante estructuras comunales, inspiradas en los ayllus, pero modernizadas.

El sector industrial produciría másivamente bienes de consumo popular. Se aplicaría una política de sustitución selectiva de importaciones de manufacturas (y de productos agropecuarios) para orientar a la industria nacional a la producción de bienes de demanda generalizada y también para orientarla hacia los mercados del Grupo Andino, especialmente los que tenían ventajas comparativas en esos mercados.

Como en los modelos de “gran empuje” discutidos en la sección III, la industrialización significaría un aumento de ingresos para los grupos mayoritarios, lo cual incrementa la demanda de bienes manufacturados, reforzando el proceso de industrialización. Se sostenía en la ESEDN que dada la capacidad ociosa existente en el sector industrial, sin mayores inversiones, se podía lograr mayor producción y mayor tasa de crecimiento.

## **VI. EL CONSENSO DE WASHINGTON<sup>19</sup>**

La crisis macroeconómica y de deuda externa de la década de los años ochenta dejó profundas huellas en América Latina. Las instituciones financieras internacionales que hacían seguimiento de la situación llegaron al convencimiento de que los modelos de desarrollo con impulso estatal, como los descritos en las secciones precedentes, no habían conseguido los objetivos esperados. Se necesitaba modificaciones sustanciales de las políticas seguidas hasta entonces. El alcance de esas modificaciones debía cubrir tanto aspectos macroeconómicos como microeconómicos. A esas reformas se las englobó en la expresión Consenso de Washington.

Subyace en el Consenso de Washington la idea de que el mercado es un instrumento muy potente para coordinar actividades y para conseguir más esfuerzo de los agentes económicos. No se ignora fallas del mercado, como las externalidades, pero son tratadas más bien como excepciones.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Una presentación muy completa del Consenso de Washington está dada por Williamson (2008).

<sup>20</sup> Sin caer en el fundamentalismo de mercado.

La nueva concepción de las políticas se cristalizó en los siguientes diez puntos:

1. Disciplina fiscal. Controlando los déficit fiscales se controlaría también los déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, que habían conducido a los países latinoamericanos a desastres financieros y a altas inflaciones.
2. Reordenamiento de las prioridades del gasto público, especialmente focalizando los subsidios a la atención de salud básica, educación e infraestructura.
3. Reforma impositiva, con un sistema de base ancha pero con tasas marginales de impuestos moderadas.<sup>21</sup>
4. Liberalización de las tasas de interés, eliminando los techos a las tasas activas de interés y los pisos para las tasas pasivas.
5. Un tipo de cambio competitivo, que haga sostenible la cuenta corriente de la balanza de pagos o, más precisamente, que concilie los déficit en cuenta corriente con el financiamiento disponible.
6. Liberalización del comercio exterior, desmantelando las restricciones cuantitativas a las importaciones (a veces a las exportaciones), bajando los aranceles y dotándolos de una estructura lo más uniforme posible.
7. Liberalización de los flujos de inversión directa extranjera. Se ha de hacer hincapié en que la recomendación es de remover los obstáculos a la inversión directa extranjera, pero no es una propuesta de apertura total de la cuenta capital de la balanza de pagos.<sup>22</sup>
8. Privatización, deseable para aumentar la eficiencia global de la economía.
9. Desregulación, que consistiría esencialmente en reducir las barreras de entrada y de salida de las empresas a los distintos sectores. No se proponía desmantelar regulaciones sanitarias ni de preservación del medio ambiente.
10. Derechos de propiedad, que dieran seguridad jurídica a los inversionistas, por una parte, pero sobre todo, para lograr que el sector informal acceda a la propiedad con todos sus derechos, incluyendo el de usarla como garantía para obtener créditos.

<sup>21</sup> La tasa marginal es la tasa más alta.

<sup>22</sup> La inversión directa extranjera es un componente de la cuenta capital que es mucho más amplia.

Se ha de hacer notar en la lista anterior que no hay recomendación alguna de dismantelar la legislación de protección a los trabajadores, aún si esa legislación penaliza a los que quieren ingresar al mercado de trabajo y no lo han hecho todavía.

La recomendación de privatización es, sin duda, la más discutible. Es cierto que la mayoría de las empresas estatales, a través del mundo entero, han tenido un desempeño económico por debajo de las expectativas. Sin embargo, hay también excepciones notables, especialmente cuando a las empresas se les dota de suficiente autonomía de gestión, que las hace comportarse casi como empresas privadas.

Con las privatizaciones el estado podía cambiar la composición de su cartera de activos, para mejorar las condiciones de su financiamiento, en una óptica inter-temporal. Las privatizaciones hacían parte de la propia reforma del estado. Bajo este punto de vista, el estado podía vender algunos de sus activos y con el producto de esas ventas, adquirir otros activos más propios a sus funciones.<sup>23</sup> De las consideraciones anteriores se desprenden *inter alia* varias implicaciones:

(a) Las privatizaciones no tenían que afectar a la solvencia del estado. La privatización de empresas crónicamente deficitarias claramente respetaba el principio anterior. Por otra parte, las empresas estatales rentables no podían ser vendidas por un valor inferior al valor presente de sus utilidades netas de impuestos. (b) El proceso de privatizaciones debía ser transparente y competitivo, buscando la mayor difusión de las acciones de las propiedades que serían transferidas. Se debía evitar la corrupción en el proceso de privatización. Esta corrupción se generaba si se transfería los activos por debajo de su valor y, peor todavía, a elites privilegiadas, nacionales o extranjeras.

(c) Las privatizaciones exigían la definición previa del marco regulatorio que (i) asegurara las condiciones de competencia; y (ii) cuando se trataba de la cesión de monopolios naturales, que les fijara condiciones de funcionamiento que protejan a los consumidores.

Se ha criticado a las recomendaciones del Consenso de Washington por su fundamentalismo de mercado, es decir de que supuestamente sostendría que los mercados resuelven todos los problemas, tanto los de asignación de recursos como de distribución del ingreso. Se le ha endilgado también una posición por un estado mínimo.

Del examen cuidadoso de las recomendaciones se saca la conclusión de que las críticas anteriores eran infundadas.<sup>24</sup> Sin embargo, las recomendaciones cuatro y del seis a la diez podían dar lugar a la conclusión de que se le daba una primacía a los mecanismos de mercado y que privilegiaba a la propiedad privada como forma de organización. Los críticos harían notar que países como Corea, admirable por su rápido desarrollo, no habrían cumplido con las condiciones señaladas.

<sup>23</sup> Un argumento similar se puede efectuar con relación al financiamiento del gobierno con rentas obtenidas de la explotación de recursos naturales no renovables. Esa modalidad de financiamiento no tiene efectos patrimoniales negativos solamente si las rentas se emplean en inversiones en capital fijo o en capital humano.

<sup>24</sup> Williamson (2008) que fue quien les dio la forma de las diez recomendaciones a las ideas que flotaban en los recintos de las instituciones financieras internacionales se defiende vehementemente de ser un "neoliberal" en el sentido de ser un adepto de la Sociedad Mount Pelerin, conocida por sus ideas liberales extremistas, o aún en el sentido de ser un fundamentalista del mercado.

Se hacía notar también que el Consenso de Washington ignoraba los problemas de distribución del ingreso y que era mudo con relación a las redes de protección social a los grupos más vulnerables. Se contrastaba ésta posición con la de los modelos de economía social de mercado adoptados sobre todo en Europa, que sin desconocer las ganancias de eficiencia que producen los mercados, toman en cuenta también que hay fallas de mercado y, sobre todo, insisten en los mecanismos de protección social para los grupos que la requieren.

Williamson (2008) insiste en que la liberalización de las tasas de interés no era suficiente, como se mantenía al principio, sino que debía irse al concepto más amplio de liberalización financiera, implicando por tanto la liberalización de los créditos. La liberalización financiera debía estar acompañada por un reforzamiento de la supervisión.<sup>25</sup>

El que las recomendaciones hayan sido adoptadas por las instituciones financieras internacionales con sede en Washington y por el gobierno de los Estados Unidos, les creó un problema de imagen. Es de hacer notar sobre todo que independientemente de quien las formulara, las prescripciones de política macroeconómica serían adoptadas por cualquier gobierno que quisiera mantener la estabilidad.

El modelo de desarrollo basado en el capitalismo de estado alcanzó ribetes exacerbados en Bolivia. Naufragó a mediados de la década de los años ochenta. La manifestación más dramática de ese naufragio fue una hiperinflación sin precedentes en América Latina. El programa de estabilización que la contuvo, de factura muy ortodoxa, fue igualmente dramático.

Con la Revolución Nacional de 1952 había surgido también un sector muy grande de empresas estatales y una fracción muy importante de la población económicamente activa urbana estaba empleada en el sector público. A este modelo se lo llamó de "capitalismo de estado". El capitalismo de estado tenía la característica adicional de comportar un sistema complejo de premios y sanciones para el sector privado, como ser altos aranceles y altas tasas de protección efectiva para industrias seleccionadas; abundantes restricciones cuantitativas para las importaciones y, a veces, para las exportaciones; asignaciones preferentes de crédito para determinados sectores. Todo lo anterior, combinado con amenazas recurrentes a los derechos de propiedad.

El gobierno de Paz Estenssoro (1985-1989) que lanzó el programa de estabilización mantenía que, contrariamente a lo que sostenían los críticos, no era sólo un programa de estabilización sino que contemplaba reformas estructurales muy importantes y que además constituía una revisión completa del modelo de capitalismo de estado. Se admitía, sin embargo, que el programa de estabilización necesitaba que se lo completara con reformas estructurales de más alcance, las que recién llegaron entre 1994 y 1997.

La plataforma electoral de Gonzalo Sánchez de Lozada para las elecciones de 1993 contenida en el *Plan de Todos* fue muy influyente y ella delinearía las principales reformas, calificadas de neoliberales, de la década de los años noventa. El Plan de Todos recogía muchas de las recomendaciones del Consenso de Washington aunque con matices especiales. El Plan de Todos tuvo mucho más repercusiones que las estrategias y planes de desarrollo precedentes.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Una lección que se extrajo de las varias crisis financieras que le tocó vivir a América Latina es la importancia de tener bancos bien capitalizados, bien regulados y bien supervisados.

<sup>26</sup> Una descripción sistemática de las reformas de de 1993-1997 aparece en Antelo (2000).

Las principales reformas contempladas en el Plan de Todos fueron: a) la privatización/capitalización de las empresas estatales; b) el bonosol, para distribuir a la población en el tiempo los beneficios que provenían de la capitalización de las empresas estatales; c) la reforma de pensiones; d) la participación popular o descentralización del sector público hacia las municipalidades; y e) la reforma educativa. La lista anterior no es exhaustiva.

Las privatizaciones debían dejar en manos del estado solamente los servicios indelegables así como los bienes y servicios públicos, que por la divergencia que había entre las tasas de rentabilidad social y privada, no podían ser producidos por el sector privado. La descentralización de los servicios públicos estatales apuntaba a mejorar su eficiencia, con el argumento de que así se los acercaba más a las poblaciones beneficiarias, siendo las comunidades locales las que mejor podían expresar sus necesidades y fiscalizar el destino de los recursos que recibían.

Las reformas estructurales afectaban a la oferta y demanda agregadas, pero su incidencia era sobre todo en la oferta. Se esperaba que con ellas aumentara la tasa de crecimiento de largo plazo del PIB. Por otra parte, la descentralización de los servicios públicos y, por consiguiente, su esperada mayor eficiencia, permitiría distribuir mejor los frutos del crecimiento económico. La descentralización era percibida como una política social a la vez que económica.

Gonzalo Sánchez de Lozada llamó capitalización a su esquema de privatizaciones. Con la capitalización se prometía que las tasas de crecimiento del PIB lograrían dar un salto sustancial, lo que a su vez se traduciría en la creación de empleos.<sup>27</sup>

La capitalización era una privatización a plazos. Como primer paso, se convirtió a las empresas que irían a ser capitalizadas en sociedades anónimas. Luego se propuso que las empresas fuesen capitalizadas, apelando a los inversionistas privados, para que aumentaran el capital en un procedimiento de subasta. El aumento de capital debía ser tal que los inversionistas privados tomaran el control de las empresas y las manejaran. Cinco grandes empresas estatales (YPFB, ENDE, ENTEL, ENFE y LAB) se privatizaron/capitalizaron rápidamente, una vez promulgada la ley de capitalización.

La parte de la empresa correspondiente a antes de la ampliación del capital por los inversionistas privados, quedaba en manos bolivianas. Esta parte constituía las llamadas acciones bolivianas, que estaban destinadas al pago del bonosol. Con ellas se conformaría el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC), que sería administrado privadamente.

Es importante hacer notar que el bonosol era una anualidad (*annuity* en inglés), que beneficiaba a todos los bolivianos mayores de 64 años, que se pagaría tanto con los dividendos del FCC como con el capital, compuesto por las acciones de las empresas capitalizadas. Era claro que con el tiempo, los dividendos no serían suficientes para pagar el bonosol y se tenía que enajenar progresivamente las acciones. El monto del bonosol fue calculado (sin total precisión) para que actuarialmente el FCC se agotara con el último beneficiario hacia el año 2040. Con el último beneficiario del bonosol se habrían también privatizado completamente todas las empresas que antes de la capitalización eran estatales. El bonosol tenía todas las características de una transferencia unilateral, por su mismo carácter de pensión social no contributiva.

<sup>27</sup> No cabe duda que la privatización/capitalización fue sobrevenida: al no cumplirse las promesas de bienestar que traería la capitalización, los costos políticos para Sánchez de Lozada fueron muy elevados.

Otra de las reformas estructurales más controvertidas del periodo 1993-1997 fue la reforma de pensiones. Con ella se pasó de un sistema de reparto simple, con variantes, a un sistema de capitalización individual, donde los trabajadores aportaban a una cuenta individual en un fondo de pensiones. Los aportes eran administrados por una Administración de Fondos de Pensiones privada. El capital acumulado en cada cuenta individual más sus rendimientos serían devueltos a los aportantes como jubilaciones, sea bajo la forma de anualidades o mediante un seguro de vida vitalicio. Se subió la edad de jubilación a 65 años, sin distinción de sexos.

Junto a la discusión de la sostenibilidad financiera del sistema se introdujeron dos ideas adicionales: la primera, que resultó ser incorrecta, era de que pasando a un sistema de capitalización individual, la tasa de ahorro interno aumentaría; la segunda, de que con un sistema de capitalización individual, se daría mayor impulso al mercado de capitales para acelerar el crecimiento de la economía. Tampoco éste propósito se cumplió.

La transición del antiguo sistema al nuevo, dio lugar a problemas fiscales de gran magnitud. Los déficit de pensiones generados por la transición llegaron a casi 5% del PIB, fueron la fuente principal de los altos déficit fiscales de 1998 al 2003 y fueron un obstáculo para el crecimiento. Al margen del tema de financiamiento, quedaban irresueltos varios temas de equidad.

El esfuerzo más ambicioso de descentralización estuvo dado por la Ley de Participación Popular de 1994, que por un lado dio lugar a la creación de un gran número de municipios y que, por otro, les asignó muchos más recursos financieros. Así como la privatización/capitalización constituyó una forma de descentralización de las decisiones económicas desde el gobierno hacia el sector privado, en el sector público se tuvo aquella desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales, particularmente las municipalidades.

La Participación Popular tuvo consecuencias que fueron mucho más allá de mejorar la eficiencia del gasto público. Produjo una mayor inclusión social y una redistribución del poder desde las élites que controlaban el gobierno central hacia grupos poblacionales que habían sido excluidos antes e incrementó la percepción de ciudadanía.

Bolivia tenía (y tiene) un considerable atraso en materia educativa con relación al resto de los países latinoamericanos. A principios de la década de los noventa apareció claramente que había que remediar esa situación. Un mayor activismo en el campo educativo era además coincidente con el cambio de actitud en las instituciones financieras internacionales con relación a las fuentes del crecimiento económico.

No se puede dejar de destacar en el Plan de Todos, por un lado la coherencia lógica de las reformas y, por el otro, el simplismo de sus justificaciones. La aplicación práctica se hizo con muchos vaivenes y el resultado final fue bastante diferente del que se esperaba.



## VII. LAS TEORÍAS NEO – INSTITUCIONALES Y DE ECONOMÍA POLÍTICA

El bien conocido modelo de Solow (1956) provee un buen punto de partida para la discusión. El modelo tiene las siguientes características: (1) una función de producción con rendimientos constantes de escala en sus dos factores, capital y trabajo (corregido por su eficiencia); (2) el crecimiento del PIB per capita de largo plazo que depende de la tasa de crecimiento de la eficiencia laboral; y (3) el nivel del PIB per capita que depende de la tasa de ahorro, de la tasa de crecimiento de la población, de la tasa de depreciación del capital y, de nuevo, de la tasa de crecimiento de la eficiencia laboral. Se ha de subrayar que si no hay ganancias de eficiencia laboral (o más ampliamente, si no hay reformas institucionales) el crecimiento del PIB per capita de largo plazo será de cero.<sup>28</sup> El modelo de crecimiento de Solow tiene la ventaja de hacer aparecer claramente el papel de las distorsiones provenientes de la economía política.

Un crecimiento sostenible en el largo plazo depende del crecimiento de la productividad. El tema de la productividad de los factores de producción será recurrente en el análisis del crecimiento de largo plazo. La acumulación de capital humano, más precisamente, de capital de conocimientos, es central en un proceso de desarrollo económico. Se hace notar que el capital de conocimientos provee informaciones no solamente a los directamente interesados, sino también a la economía en su conjunto.<sup>29</sup>

Según los economistas neoinstitucionalistas, los factores de crecimiento que se han mencionado son los factores próximos pero no son los que en última instancia lo determinan. La acumulación de capital y las ganancias de eficiencia no son las causas fundamentales del crecimiento y hay que buscar razones más profundas (Acemoglu, 2009, pág. 109-110). Son razones más profundas las que pueden explicar las diferencias de ingresos y por qué algunos países son pobres y otros países son ricos.

De más en más en el pensamiento acerca del desarrollo económico se insiste en la importancia de las instituciones. Usaremos para los fines del estudio la definición de instituciones de North (2005, pág. 59) “Las instituciones son las reglas de juego, las organizaciones son los jugadores. Es la interacción de los dos que le da forma al cambio institucional”. Más adelante North añade: “Instituciones son las restricciones que los seres humanos imponen a la interacción humana. Esas restricciones (junto con las restricciones estándar de la economía) definen el conjunto de oportunidades de la economía”. Ellas deben ser entendidas como definiendo la estructura de incentivos intencionales de una sociedad. Acemoglu, Johnson y Robinson (2004) añaden “son las instituciones económicas las que en última instancia moldean la prosperidad de las naciones... sociedades con instituciones que faciliten e incentiven la acumulación de factores, la innovación y la asignación eficiente de factores prosperarán”.

<sup>28</sup> El modelo de Solow también nos sirve para explicar las diferencias en el desempeño económico de las naciones. Las diferencias de ingreso per capita se cierran con el transcurso del tiempo entre países que tienen la misma tasa de ahorro, la misma tasa de crecimiento de la población y la misma tasa de crecimiento de la eficiencia laboral. Es la llamada convergencia condicional. Es de hacer notar que si dos países tienen la misma tasa de crecimiento de la eficiencia laboral pero difieren en los otros parámetros tendrán en el largo plazo diferentes niveles de PIB per capita pero su tasa de crecimiento del PIB per capita de largo plazo será igual e igual a la tasa de crecimiento de la eficiencia laboral.

<sup>29</sup> Esta característica de bien público de la información crea, en muchos contextos, posibilidades de retornos crecientes de escala.

Aún la explicación de las diferencias de ingreso a partir de diferencias institucionales puede parecer incompleta. En particular: ¿por qué sociedades escogen colectivamente instituciones que las condenan al estancamiento? En las teorías neoinstitucionalistas se trata de responder a esta pregunta resaltando el hecho de que las instituciones resultan a su vez de conflictos por el poder. Las instituciones dependerán de cómo las colectividades agregan los intereses de diferentes individuos y diferentes grupos sociales. La historia de las naciones importa para la definición de los equilibrios políticos.<sup>30</sup> En particular, instituciones actuales pueden deber sus formás a la modelación que ellas tuvieron en el pasado.

El tema del respeto a los derechos de propiedad privada es central en la argumentación de los economistas de la nueva escuela institucional. Según Acemoglu, Johnson y Robinson (2004) “Debe haber respeto de los derechos de propiedad para un amplio sector de la economía de tal manera que todos los individuos tengan un incentivo para invertir, innovar y participar en la actividad económica. Debe haber también un grado de igualdad de oportunidades en la sociedad, incluyendo aspectos como el de la igualdad ante la ley, de tal manera que todos aquellos que tengan buenas oportunidades de inversión, puedan aprovechar de ellas.”

Un papel importante que tienen las instituciones es facilitar los contratos entre los agentes económicos. Más importante todavía son las instituciones que tienen que ver con las restricciones legales a las expropiaciones y a las tributaciones punitivas por parte de grupos privilegiados o por el gobierno. Esas restricciones deben proteger los derechos propietarios de un espectro amplio de la sociedad ya que los riesgos de expropiación pueden penalizar muy fuertemente al desempeño económico de un país. La seguridad de los derechos de propiedad es esencial para que haya inversiones. La extensión de las expropiaciones y de la tributación punitiva es el factor explicativo más importante (desde el punto de vista de economía política) del bajo crecimiento económico.

Si la colectividad adopta un sistema basado en la iniciativa individual, la lógica y la experiencia histórica dirían que debe hacérselo sin servidumbres redundantes o inútiles. Es crucial tener derechos de propiedad bien definidos y bien desarrollados que promuevan la productividad aumentando la eficiencia de los mercados (North, 2005, pág. 1).

Una constante en los países latinoamericanos es, desafortunadamente, la debilidad de los derechos de propiedad.<sup>31</sup> Pero esa debilidad no es la única. Organizaciones tales como poderes judiciales arcaicos, burocracias estatales inflexibles, partidos políticos sin estructura ni programás, sindicatos todopoderosos que defienden solamente sus intereses, como suele ser el caso de los sindicatos de maestros, y sistemas financieros débiles y poco diversificados son otros limitantes para el desarrollo económico.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Acemoglu (2009, pág. 140).

<sup>31</sup> Ciertamente sus constituciones políticas y sus legislaciones reconocen los derechos de propiedad pero los rodean de limitaciones. Además, con frecuencia, los poderes judiciales son incapaces de hacerlos cumplir oportunamente.

<sup>32</sup> La lista anterior se inspira en Williamson (2008, pág.27).

No basta que la propiedad privada esté protegida por la ley. Es importante tener también organizaciones que velan por el cumplimiento de ese derecho y protejan contra los riesgos de expropiación estatal o por grupos de poder. La fortaleza del poder judicial es esencial para asegurar el derecho de propiedad (así como otros derechos).

Por cierto, la propiedad privada habrá de tener limitaciones pero ellas deberán derivarse del principio que solamente tienen razón de ser cuando ella perjudica al conjunto de la sociedad o que se impide que esté ampliamente distribuida. Idealmente, para limitar el derecho propietario, la evidencia tiene que ser muy fuerte de que no está cumpliendo una función social o que está produciendo externalidades negativas. Por otra parte, limitaciones al derecho de propiedad privada pueden darse, sin tener que expropiar, haciendo que el propietario internalice los efectos externos negativos que su propiedad está produciendo.

En todas las sociedades hay presiones corporativas que se ejercen sobre los poderes del estado. Existe siempre el bien fundado temor de que estos poderes sean capturados por grupos corporativos que persiguen fines particulares. Los derechos de propiedad son particularmente vulnerables al activismo corporatista en cuanto pueden ser percibidos como otorgando beneficios que pudiesen ser redistribuidos.

Aún bajo la hipótesis benigna de un comportamiento verazmente democrático, una democracia participativa y populista puede dar lugar a que los ciudadanos más pobres usen su poder para con exacciones apropiarse de las utilidades de los productores, con lo que se desalentará las inversiones empresariales.<sup>33</sup> Le corresponde a la legislación poner límites y frenos al activismo corporatista.<sup>34</sup>

Es de hacer notar que el activismo corporatista no se confina a los movimientos sociales de bajos ingresos. Puede haber también comportamientos corporatistas de los grupos dominantes (las “élites”). Estos grupos dominantes pueden inducir las asignaciones de recursos que les sean las más beneficiosas y el equilibrio político refleja su influencia.

En las sociedades oligárquicas se produce una desvinculación del poder político y del conjunto de oportunidades económicas, tanto para empresarios como para trabajadores. Por otra parte es típico de estas sociedades una fiscalidad que es muy favorable a los grupos de poder. De esta manera las oligarquías extraen el máximo de ingresos de los otros miembros de la sociedad. Las elites pueden también distorsionar los precios de los factores de producción en su beneficio.<sup>35</sup>

Idealmente la organización económica debe buscar un equilibrio entre el estado y el sector privado. El estado tiene por función velar por el interés colectivo, pero si la intromisión estatal es excesiva se desalentará al sector privado. El estado tiene también que proveer bienes públicos, inversiones en infraestructura y mantener el imperio de la ley. Al mismo tiempo tiene que reservar las expropiaciones a casos muy limitados y precisados en la legislación. Tampoco tiene que incurrir en cobros excesivos de impuestos, abiertamente o de manera solapada.

<sup>33</sup> La argumentación anterior se basa en Acemoglu (2003).

<sup>34</sup> En Bolivia, está entre las instituciones heredadas de la colonia, un fuerte corporativismo que conduce a la formación de “movimientos sociales” que defienden intereses particulares, haciéndolos pasar por intereses nacionales.

<sup>35</sup> Acemoglu (2009, pág. 803-805).

Es de hacer notar que la provisión de bienes y servicios públicos depende también de equilibrios políticos. Depende también del horizonte que se fijan los gobiernos. Fallas en esas tareas tendrán consecuencias negativas importantes para el crecimiento económico.

Las diferencias de instituciones y de políticas resultan de las distintas maneras de agregar las preferencias individuales entre distintas sociedades y de las diferencias del tipo y naturaleza del conflicto social (Acemoglu, 2009, pág. 776). Los valores, preferencias y creencias personales son determinantes importantes de las legislaciones, aún si los orígenes tienen raíces más profundas que han de encontrarse en las instituciones y en los conflictos por la distribución del poder político.<sup>36</sup>

Desde los economistas clásicos la distribución de la tierra cultivable ha sido objeto de preocupación. También lo ha sido de los legisladores en diversas épocas y distintos países. Está claro que una concentración excesiva de la tierra y, sobre todo, la formación de latifundios improductivos obstaculizan al desarrollo económico.<sup>37</sup> El alcance del principio que la propiedad privada cumpla una función económica social tiene particular pertinencia para evitar los latifundios improductivos que resultan de acaparar tierras sin trabajarlas, dejando sin ellas a numerosos pequeños campesinos. Es importante subrayar que las reformas agrarias dieron lugar (o pueden dar lugar) no sólo a una redistribución de la tierra sino también a una del poder político.<sup>38</sup>

La producción agropecuaria moderna, mecanizada y con uso intensivo de tecnologías químico-biológicas, que aprovecha economías de escala y cuya producción está destinada a la exportación, exige una gran concentración de la propiedad, lo que estaría en contradicción con lo señalado en el párrafo anterior. Existe un delicado balance entre las necesidades de concentración de propiedad y de que haya una distribución equitativa que permita la supervivencia y una mejor inserción en los mercados de los pequeños campesinos. Ese balance no es fácil de resolver, pero una avenida está dada por las limitaciones legales a los latifundios improductivos.

En nuestro país el requerimiento impuesto a la propiedad privada de gran extensión de cumplir con una función social estaba ya en las constituciones bolivianas desde 1938. También, como nos lo recuerda Gargarella (2009) son muchos los países de América Latina (incluyendo a Brasil y a la Argentina) que constitucionalmente se refieren a la función social que tiene que tener la propiedad.

## VIII. DESARROLLO Y ECONOMÍA PLURAL

Hacia comienzos de este milenio se desprendía de las enseñanzas de la historia que un sistema económico basado en la propiedad estatal o colectiva de los medios de producción no es una idea viable, como nos lo testimonia el final del comunismo, con la caída del muro de Berlín en 1989.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> En el caso de la Nueva Constitución Política del Estado boliviano el punto a subrayar es que los líderes políticos que convocaron a la Asamblea Constituyente tenían una visión de lo que es socialmente eficiente muy diferente de sus predecesores en el gobierno.

<sup>37</sup> Países como Corea y Taiwán comenzaron su despegue económico con sendas reformas agrarias.

<sup>38</sup> Se ha de recordar que la reforma agraria de 1953 fue una reforma radical aún si estuvo confinada al occidente del país.

<sup>39</sup> Los problemas que originaba la propiedad colectiva eran ya bastante evidentes antes de 1989.

También el modelo de capitalismo de estado que Bolivia siguió entre 1952 y 1985, aún si era menos dirigista que el modelo de los países socialistas de antes de la caída del muro de Berlín, tuvo un estrepitoso fracaso, que culminó en la hiperinflación de la década de los ochenta. Por su parte las reformas “neoliberales” de los años noventa habían empeorado la distribución del ingreso, lo que había dado lugar a una gran inestabilidad política. El crecimiento económico con mayor equidad seguía siendo elusivo.<sup>40</sup>

Recuperando ideas de la izquierda moderna (o tal vez antigua por el retorno al socialismo utópico que propicia) se han propuesto modelos y teorías de desarrollo que se inclinan por una economía plural.<sup>41</sup> La economía plural permitiría contener los abusos del capitalismo salvaje, mejorar la distribución del ingreso y proteger el bienestar de las generaciones actuales y futuras. La economía plural estaría constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. Las cuatro formas de organización económica estarían articuladas. Se subraya que la economía social y comunitaria complementará el interés individual con el bien colectivo.<sup>42</sup> Se le atribuye también la propiedad de que permitiría una relación más armoniosa del hombre con la naturaleza y la protección del medio ambiente.

Se ha de subrayar la acepción particular que le ha dado la izquierda latinoamericana al concepto de economía plural. Casi todas las economías son mixtas (o plurales) e incluyen las formas de organización mencionadas en el párrafo anterior. Sin embargo se establece en los hechos, sino en la legislación, una prelación entre las distintas formas de organización. Algunas sociedades priorizarán los mecanismos de mercado mientras otras tendrán un carácter más colectivista. Lo que sí parece claro es que la modalidad de economía comunitaria (a la que se les da prelación en el discurso de la nueva izquierda) se confina en la actualidad a áreas geográficas restringidas y que más tarde se desvanecerá. Las organizaciones social-cooperativas tienen, por su parte, una historia de más de medio siglo, pero la manera cómo han evolucionado ha agudizado los llamados “problemas de agencia”.<sup>43</sup> Se puede vislumbrar que, con el tiempo, la economía plural se concentrará en dos polos: la economía de propiedad privada y la economía estatal.

En una interpretación benigna, aunque tal vez forzada, se puede pensar que las instituciones económicas de la economía plural se alejan de un economicismo estrecho. Estarían más alineadas con la concepción de Sen (2000, pág. 3) que visualiza al desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales de las que goza la gente. Ésta es una concepción humanística del desarrollo que va mucho más allá de la idea de prosperidad medida por el crecimiento del producto interno bruto o de otros indicadores de similar índole. Sen nos dice que hay que prestarle atención a los fines para los cuales el desarrollo importa y no tan sólo a los medios.<sup>44</sup>

Las propuestas de organización comunitaria tienen una larga historia. Aparecen ya en la ESEDN y en los discursos de Velasco-Alvarado (1968-1975) del vecino Perú.

<sup>40</sup> Recuérdese el título del libro de Easterly, citado anteriormente.

<sup>41</sup> Como la que postula la nueva constitución política del estado boliviano.

<sup>42</sup> En los artículos de la NCPD dedicados a la economía comunitaria pueden percibirse las ideas, entre otras, de Robert Owen, Jacques Maritain, los kibutz de Israel, los generales Juan Domingo Perón de la Argentina y Juan Velasco Alvarado del Perú.

<sup>43</sup> Los “problemas de agencia” han sido tratados ampliamente en la literatura económica. Para una revisión se puede consultar Pendergast (1999).

<sup>44</sup> La tradición latinoamericana de “constitucionalismo social” estaría vinculada a esta idea.

El papel que tuvieron los militares centristas peruanos en proponer utopías comunitarias ha sido tomado en Bolivia por las organizaciones no gubernamentales (ONGs), especialmente aquellas con fuerte participación de antropólogos. Apoyados en sus estudios de comunidades indígenas han confeccionado un proyecto de sociedad basada en sus valores. El núcleo del proyecto está sintetizado en la frase aymara *suma qamaña* o bien convivir.

El *suma qamaña* parte del intercambio de dones y servicios, y de las redes comunitarias a las que da lugar. Las prácticas de las comunidades muestran una “lógica distinta (a la occidental) persistente sobre todo en las comunidades rurales. En ellas, como se habrá podido observar, esa manera de bien común va rebalsando de la esfera familiar a la comunal y más allá y no es tan sólo una cuestión social sino también política, ritual-sacral y hasta cósmica” (Albó, 2009).

Albó (y otros antropólogos) expresan el deseo de que se generalice para toda la economía y la sociedad el *suma qamaña*, aún si reconocen que tiene algo de utopía. Contrastan los principios del *suma qamaña* con el enfoque más economicista y diseccionador de los modelos dominantes de desarrollo económico.<sup>45</sup>

Las críticas que se pueden hacer a este ensayo de generalización del *suma qamaña* son varias. Nos apoyaremos en Demsetz (1967) para lo esencial de nuestra argumentación. Ella tiene como pilar fundamental el origen de los derechos de propiedad. Hay una relación estrecha entre externalidades y derechos de propiedad. La propiedad comunitaria ha estado históricamente limitada a propiedades en zonas agropecuarias, sobre todo en áreas de pastoreo y de caza. Aún en el área rural, las desventajas de la propiedad comunal, como el sobrepastoreo o la sobrecaza, son bien conocidos. Las externalidades que crea un pastor o un cazador sobre el resto de pastores o cazadores pueden ser significativas. Dependiendo de cuán significativas son, habrá menor o mayor persistencia de la forma de organización comunitaria. En comunidades aisladas de los mercados, esas externalidades pueden no ser muy significativas y por lo tanto hay ventajas en mantener la organización comunitaria. En cambio si las comunidades están integradas a los mercados de productos e insumos, las externalidades negativas pueden ser muy significativas, lo que hace que la organización comunitaria sea poco funcional y tienda a desaparecer. Si la tierra, dadas las oportunidades de mercado, se vuelve escasa y valiosa, sus habitantes encontrarán que es más eficiente su privatización.

Es la concentración de beneficios y costos en propiedades privadas que crea incentivos para una utilización más eficiente de los recursos. Además los costos de negociación y de transacción se reducen muy fuertemente, lo que tiene implicaciones para la eficiencia.

El *suma qamaña* puede tener virtudes ético-morales, que no se las discute, pero no es una institución apropiada para promover la mejor utilización de los recursos y para el crecimiento económico. En efecto, la extensión de la propiedad comunitaria a sectores no agropecuarios sería muy problemática. En particular, la industrialización, que es posible sólo si hay mercados desarrollados, exige una definición clara de derechos de propiedad.

<sup>45</sup> Toda actividad económica tiene efectos no solamente para los que están involucrados en la transacción sino también para otras personas. Lo que convierte esos efectos en externalidades es cuando el costo de llevar los beneficios a todos los que se benefician o de hacer pagar los costos a todos los que perjudican es tan alto que no vale la pena asumirlo.

Las organizaciones de economía comunitaria están muy confinadas geográficamente y no existen fuera del sector agropecuario. La idea de generalizar ésta forma de organización a una economía que ya tiene un amplio desarrollo mercantil como es la boliviana es bastante descabellada.

Una limitación a la propiedad privada, justamente porque ella puede generar también externalidades negativas, es la prohibición de monopolios y oligopolios privados, que tienen las legislaciones de muchos países. La aplicación de este principio tiene empero que ser cuidadosa. La sutileza está en que hay que cuidar que la legislación no conceda privilegios especiales a grupos de productores, lo que penalizaría a los consumidores y, más grave aún, reduciría la eficiencia de la economía y su crecimiento de largo plazo. En algunos casos empero, las prohibiciones pudiesen estar simplemente coartando la libertad empresarial. Por ejemplo, las empresas que invierten en investigación y desarrollo podrían requerir temporalmente posiciones de monopolio.<sup>46</sup> Situaciones de monopolio para una empresa pueden resultar también del hecho que las empresas de la competencia no pueden asumir los costos de ingreso a un mercado dado o porque ellas han quebrado.<sup>47</sup>

En la economía plural que se nos ha propuesto la esfera estatal tiene gran diámetro. Comienza estableciéndose un sistema de planificación integral que abarca a todas las unidades productivas, incluyendo a las privadas, lo que deja la pregunta de si ella implica planificación centralizada. Como ya se ha dicho antes, las experiencias históricas de planificación centralizada han sido muy negativas. Si planificación integrada significa principalmente una coordinación de los programas de inversión de las empresas públicas y de las entidades territoriales, se tratará más bien de un ejercicio presupuestario multianual, que tiene méritos bien conocidos.

Dadas las experiencias del pasado es difícil visualizar un camino que lleve al desarrollo basado en el control estatal de la producción y de la comercialización. Lo anterior no implica que la solución es menos estado, sino más estado pero otro estado, para retomar las ideas de Bitar (2011). En particular, la presencia estatal puede ser importante para coordinar expectativas y proveer una visión de lo que podría ser el futuro del país, así como para liderar los esfuerzos, para fomentar las innovaciones tecnológicas y para capacitar a la mano de obra. Está también su importante papel como proveedor de bienes públicos, como se ha visto en la sección precedente. La globalización exige un estado fuerte y competente.

En el modelo de economía plural propuesto por el Más para Bolivia, el estado participaría directamente en la producción de bienes y servicios, aún si la extensión de la propiedad estatal se hace en desmedro del total de la propiedad privada existente (Molina, 2008). La propiedad estatal estaría desplazando a la propiedad privada de muchos sectores. Como las empresas estatales tendrían ventajas, como la de tener una restricción presupuestaria débil, las empresas privadas no podrían competir con ellas.

<sup>46</sup> Es por esa razón que muchos países tienen legislaciones de patentes y de propiedad intelectual.

<sup>47</sup> Como lo hace notar Ferrufino (2008).



Los modelos estadistas bolivianos, de viejo y nuevo cuño, insisten en la promoción prioritaria de la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables. La industrialización de los recursos naturales *per se* no es buena ni mala. Si ella genera un valor agregado positivo y comparable con el de otras actividades es ventajosa; en cambio, no lo es más si el valor agregado que genera es muy pequeño o aún negativo a precios internacionales.<sup>48</sup>

Se podría argüir que la protección de los derechos de propiedad es importante para las decisiones de los inversionistas privados pero que pierden relevancia en la economía plural, que le da un lugar más importante a las empresas estatales. Para un desempeño comparable o mejor que el de las empresas privadas se necesita también un marco jurídico adecuado para las empresas estatales, que mitigue las dificultades inherentes a este tipo de empresas. Los problemas de gobierno corporativo, especialmente los problemas de agencia, son importantes. ¿Cómo establecer reglas para que los ejecutivos de las empresas estatales cumplan con los objetivos que les fijan sus dueños, que en última instancia son todos los ciudadanos?

El seguimiento de los objetivos de las empresas estatales es mucho más difícil que el control que pueden tener los accionistas de una empresa privada. Idealmente las empresas públicas deben funcionar en el marco del derecho privado y no deben ser tratadas como reparticiones públicas. Deberían, más bien, gozar de suficiente autonomía legal para sus decisiones de inversión, de personal y de incentivos financieros para sus ejecutivos. Las reglas de funcionamiento no pueden ser tales que den lugar a restricciones presupuestarias blandas.<sup>49</sup> Las reglas de funcionamiento deberían también contribuir a evitar la destructiva politización de las empresas públicas, poniéndolas bajo una autoridad de supervisión.

Asumiendo que las empresas estatales funcionen bien, un amplio sector de pequeñas y medianas empresas privadas podría desarrollarse a su amparo. Estas empresas serían subcontratistas o, alternativamente, demandantes de los insumos industriales que producen las empresas estatales.

Más generalmente, para una industrialización de base amplia, aún en el marco de una economía plural pero con un papel significativo reservado a las pequeñas y medianas empresas, es importante identificar en el espíritu de Hausman, Rodrik y Velasco (2008) cuáles son las restricciones que encaran y si removiéndolas se puede conseguir efectos amplios. Un lugar importante deberán merecer las empresas exportadoras que progresivamente deben incursionar en productos de cada vez mayor calidad. Es de hacer notar que el tipo de exportaciones importa para el crecimiento.

Finalmente, con relación a la modalidad de organización social cooperativa se ha de hacer notar que el cooperativismo tiene una larga tradición en Bolivia.

<sup>48</sup> Lo que puede suceder cuando el valor de la materia prima, a precios internacionales, es mayor que el valor del producto elaborado, también a precios internacionales.

<sup>49</sup> Se dice que hay restricción presupuestaria blanda cuando los administradores de las empresas estatales parten de la premisa que siempre contarán con el apoyo del gobierno (o de su banco central), cualquiera sea su desempeño y que no les dejarán quebrar. Para evitar su quiebra, si esta contingencia sugiere, los gobiernos se verán obligados a inyectarles financiamiento. Una referencia clásica a los problemas de restricción presupuestaria blanda está dada por Kornai, Máskin y Roland (2003).



La ley general de cooperativas data de 1958. Las cooperativas de servicios, incluyendo las de servicios financieros, han tenido cierto éxito en el oriente del país pero han sido criticadas por su falta de democracia y por la captura que han hecho de ellas algunos grupos de élite. Hay también experiencias de cooperativas de producción, especialmente pero no limitadas, al sector minero. Las cooperativas mineras son generalmente informales y los cooperativistas a la vez que trabajan sus minas emplean mano de obra asalariada, sin protección alguna de la legislación laboral.

Es todavía demasiado temprano para juzgar los resultados del experimento con economía plural, en el sentido que ha adquirido la expresión. Por otra parte, los contornos de ésta economía plural están todavía en movimiento. Hay el temor que ella se reduzca al desprestigiado modelo estatista de los años 1952-1985.

## IX. CONCLUSIONES

No cabe duda que las teorías económicas del desarrollo tienen una gran riqueza y es difícil zanjar entre sus muchas proposiciones y recomendaciones. El arbitraje es tanto más difícil que cada teoría tiene su propia consistencia lógica. La lógica interna de cada teoría no es empero suficiente para juzgar su valor. Es necesario contrastar la teoría con lo que ocurre en las economías reales y de este diálogo se desprenderán las lecciones aplicables. De otra manera se corre el riesgo de quedarse en un mero formalismo y en la seducción que ejerce la elegancia lógica.

La revisión que se ha hecho parece mostrar que ideas como los incentivos, los derechos de propiedad privada, el comercio internacional y las inversiones extranjeras o nacionales, así como las ganancias de productividad, siguen manteniendo su pertinencia. Lo anterior no es un alegato por un estado más pequeño sino por un estado diferente al de las experiencias estadísticas de décadas pasadas. Es central en la problemática del desarrollo un buen gobierno y una administración pública de calidad.

La industrialización es un tema recurrente en casi todas las teorías del desarrollo que hemos revisado. Ella es sin duda importante pero se tiene que estar consciente de que también tiene costos, especialmente la industria pesada asentada en recursos naturales, siendo el del deterioro medioambiental uno de ellos, más no el único. Un sector industrial de base ancha, con una presencia importante de pequeñas y medianas empresas, puede ser un factor de inducción del desarrollo sostenido. La modernización de los servicios puede ser también relevante.

Muchos temas de desarrollo no han podido ser abordados debidamente y tampoco se ha incluido a todos los pensadores importantes. Entre los temas insuficientemente tratados está el de los modelos de desarrollo basados en la explotación de recursos no renovables. Pero, es justamente porque los recursos son no renovables que se puede llegar a un estado estacionario bajo antes de lo deseado y antes de los países cuyo desarrollo se apoya en una producción diversificada y con altas tasas de progreso técnico.

Por último se ha de insistir que, cualquiera sea el modelo de desarrollo, se le tiene que prestar atención a los problemas de equidad, no sólo por su gran importancia moral sino porque cuando ella no está presente se originan problemas políticos de magnitud, que terminan afectando al crecimiento y desarrollo económico.

## X. REFERENCIAS

- Acemoglu, D. (2003). "The form of property rights: oligarchs vs. democratic societies." National Bureau of Economic Research, WP 10037. Octubre.
- Acemoglu, D. (2009). Introduction to Modern Economic Growth. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Acemoglu, D., Johnson, J. y Robinson, J. (2004) "Institutions as the fundamental cause of long-run growth." National Bureau of Economic Research, WP 10481. Mayo.
- Albó, X. (2009). "Suma qamaña = el buen convivir". Mimeo. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA). Mayo.
- Antelo, E. (2000). "Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia, a partir de 1985" en Jemio, L.C. y Antelo, E. (compiladores): Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia: Su impacto sobre Inversión, Crecimiento y Equidad. La Paz: Universidad Católica Boliviana. Pp. 15-98.
- Bacha, E. (1990). "A 3-Gap Model of Foreign Transfers and GDP Growth Rate in Developing Countries." Journal of Development Economics, Vol. 32 No 2, Pp. 279-296. Abril.
- Bitar, S. (2011). "El Estado que América Latina Necesita." FLACSO/AECID. Hacia la XXI Cumbre Iberoamericana. Pp. 1-4. Junio.
- Bohan, M. (1942). "Informe de la Misión Económica de los Estados Unidos a Bolivia". La Paz: Mimeo.
- Bolivia. Junta Nacional de Planeamiento (1961). Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-1971.
- Bolivia. Ministerio de Planificación y Coordinación (1970). Estrategia Socio-económica de Desarrollo Nacional 1971- 1991.
- Bruno, M. y Chenery, H. (1962). "Development Alternatives in an Open Economy: The Case of Israel." Economic Journal, Vol. 72, Pp. 79-103.
- Chenery, H. y Strout, A. (1966). "Foreign Assistance and Economic Development." American Economic Review. Vol. 56, No 4. Pp. 79-103. Septiembre.
- Demsetz, H. (1967). "Towards a Theory of Property Rights." American Economic Review. Vol. 57, No 2. Pp. 347 – 359. Mayo.
- Easterly, W. (2001). The Elusive Quest for Growth. Cambridge, MA: The MIT Press.

- Ferrufino, R. (2008). "Alcances Económicos" en: Aspectos Económicos del Proyecto de Nueva Constitución. Coloquios Económicos No 12. La Paz: Fundación Milenio. Pp. 23- 30. Noviembre.
- Gargarella, R. (2009). "La Constitución de Bolivia tiene poco de socialista." El Clarín, Buenos Aires, 2 de febrero de 2009.
- Hahn, F.H. y Mathiews, R.C.O. (1968). "The Theory of Economic Growth: A Survey" en American Economic Association and Royal Economic Society, Surveys of Economic Theory. Londres: McMillan. Pp. 1-124.
- Hausman, R., Rodrik, D. y Velasco, A. (2008). "Growth Diagnostics" en Serra, N. y Stiglitz, J.E. The Washington Consensus Reconsidered. Oxford: Oxford University Press. Pp. 324-355.
- Hicks, J. (1965). Capital and Growth. Oxford: Clarendon Press.
- Keenleyside, H. L. (1951). "Report of the United Nations Mission of Technical Assistance to Bolivia." New York: United Nations.
- Kornai, J., Máskin, E. y Roland, G. (2003). "Understanding the Soft Budget Constraint". Journal of Economic Literature, Vol. XLI. Pp. 1095-1136. Diciembre.
- Molina, F. (2008). "El 'Buen Salvaje' y la Propiedad Privada." en Aspectos Económicos del Proyecto de Nueva Constitución. Coloquios Económicos No 12. La Paz: Fundación Milenio. Pp. 19 -22. Noviembre.
- Murphy, K.M., Shleifer, A. y Vishny, R.W. (1989). "Industrialization and the Big Push." Journal of Political Economy. Vol. 97, No 5. Pp. 1003- 1026. Octubre.
- North, D.C. (2005). Understanding the Process of Economic Change. Princeton, NY: Princeton University Press.
- Nurkse, R. (1962). Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries. Oxford: Basil Blackwell.
- Pendergast, C. (1999). "The Provision of Incentives in Firms". Journal of Economic Literature 37: Pp. 7-63.
- Platteau, J.Ph. (1978). Les Économistes Classiques et le Sous-Développement. 2 tomos. Namur, Bélgica : Presses Universitaires de Namur.
- Prebisch, R. (1986). "El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de sus Principales Problemas". Desarrollo Económico. Vol. 26, No. 103, Pp. 479-502. Oct. - Dic.

Rosenstein-Rodan, P.N. (1943). "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe." Economic Journal. Vol. 53. Pp. 202-211. Junio-Septiembre.

Sen, A.K. (2000). Development as Freedom. New York: Random House.

Solow, R. (1970). Growth Theory: An Exposition. Oxford: Clarendon Press.

Solow, R. (1956). "A Contribution to the Theory of Economic Growth." Quarterly Journal of Economics, Vol. 70, Pp. 65-94.

Williamson, J. (2008). "A Short History of the Washington Consensus" en Serra, N. y Stiglitz, J.E. The Washington Consensus Reconsidered. Oxford: Oxford University Press. Pp. 14-30.



# ***CAPÍTULO XI***

## ***MODELOS ECONÓMICOS EXITOSOS: UN REPASO A LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DE LOS PAÍSES QUE SOBRESALIERON A NIVEL MUNDIAL***



*Sergio Daga*





# **MODELOS ECONÓMICOS EXITOSOS: UN REPASO A LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DE LOS PAÍSES QUE SOBRESALIERON A NIVEL MUNDIAL**

*Sergio Daga*<sup>1</sup>

## **RESUMEN**

En no más de cuatro décadas el mundo ha observado que economías que antes eran consideradas reprimidas, subdesarrolladas y con niveles de indigencia elevados, ahora son economías pujantes, que lideran el crecimiento económico mundial, y que por sobre todo han sabido otorgar las oportunidades adecuadas para que sus habitantes disfruten de una mejor calidad de vida. En otras palabras, han sido encontrar el camino a la prosperidad.

Muchas de esas economías han logrado éste éxito principalmente otorgando mayor libertad a sus habitantes, es decir, mayor libertad para comercializar, mayor libertad para emprender, mayor libertad para trabajar y mayor libertad para formarse. Esto ha demostrado que en la medida que los gobiernos sepan aplicar políticas públicas focalizadas en otorgar a los individuos los incentivos para que éstos sean los verdaderos actores del desarrollo, asumiendo una eficiente fiscalización y regulación, éstos saben responder y además lo hacen con plena libertad.

**MODELOS ECONÓMICOS EXITOSOS: UN REPASO A  
LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DE LOS PAÍSES QUE  
SOBRESALIERON A NIVEL MUNDIAL**

<sup>1</sup> Director del Programa Económico de la Fundación Políticas Públicas para la Libertad (POPULI). Se agradece los aportes de Roberto Orihuela y Wilboor Brun. Comentarios y sugerencias a [sdaga@populi.bo](mailto:sdaga@populi.bo).

## I. INTRODUCCIÓN

Hace tan sólo algunas décadas el estado de desarrollo de algunas economías era muy diferente al actual. Por ejemplo, hace treinta años en Botswana el ingreso por habitante representaba sólo el 14% del PIB per capita de los Estados Unidos, valorados en Poder de Paridad de Compra (PPP por sus siglas en inglés), y hoy representa más del 33%, su tasa de crecimiento real per capita ha sido en promedio superior al 4,5% cada año, y su PIB por habitante se ha multiplicado por nueve. La experiencia de Botswana es considerada como un milagro económico debido a que entre 1965 y 1998 presentó una de las tasas de crecimiento per capita más elevadas del mundo (Acemoglu et. al., 2001).

Así también, en Corea del Sur, el ingreso por habitante en 1980 era tan sólo 19% del ingreso por habitante en PPP del de Estados Unidos y hoy alcanza el 63%, su tasa de crecimiento per capita en promedio en los últimos 30 años ha sido de 6% cada año, y su PIB per capita se ha multiplicado por trece. En el mismo continente, Malasia y Singapur son también economías que en las últimas décadas han logrado incrementar sus niveles de desarrollo mejorando la calidad de vida de sus habitantes. En el primer caso, luego de nacer a la vida independiente en 1965 siendo una economía sin recursos naturales, con poco capital y escaso recurso humano capacitado, Singapur goza hoy de un PIB per capita superior al de los Estados Unidos, con niveles de innovación y tecnología que la posicionan como una de las economías más competitivas y se encuentra entre los veinte países con mayor Índice de Desarrollo Humano en el mundo. La transformación de Malasia, vecino de Singapur, es también otro caso digno de análisis, en 1970 éste país se encontraba entre los países más pobres del mundo, hoy es considerado un país de ingresos altos-medios y ha disminuido dramáticamente la incidencia de pobreza tanto moderada como extrema (G-15, 2008).

En Europa también existen economías que en las últimas décadas son referente en lograr mejoras en la calidad de vida de sus habitantes, por ejemplo, en Estonia y Eslovaquia, que hace veinte años su ingreso por habitante en PPP era de solamente 22% y 29% del de Estados Unidos, respectivamente, hoy representan el 40% y 47%, esto gracias a un crecimiento real per capita de 7,4% y 6,7% en promedio cada año, respectivamente. Finalmente, en Latinoamérica el ejemplo quizás más estudiado es el de Chile, economía que representa uno de los éxitos de transformación económica más importantes en las últimas décadas y sus resultados son evidentes. Este país pertenece hoy al distinguido club de los países de la OECD<sup>2</sup>, donde la mayoría son considerados países desarrollados, sin embargo, esa no era la situación de Chile a principios de la década de los setenta, en ese entonces, el país sufría de déficits fiscales crónicos, un patrón de desarrollo mono-exportador, una inflación incontrolable y una incidencia de pobreza que alcanzaba al 45% de la población (Edwards, 2001).

<sup>2</sup> La Organización de Estados para la Cooperación y del Desarrollo (OECD) tiene 34 miembros, en su mayoría economías desarrolladas y algunas emergentes como México, Turquía y Chile.

Todas éstas economías que hemos mencionado poseen diferentes culturas, se encuentran ubicadas en diferentes continentes, al interior de las mismas existen diferentes etnias y razas, con diferentes religiones e idiomas, algunos poseen relativamente abundantes recursos naturales y otros no. De igual manera, no existe un patrón de desarrollo homogéneo entre éstas economías, algunas tienen como principal actividad la minería, otras el sector industrial, otras la maquila, otras el sector tecnológico, otras el sector agroindustrial, y otras el sector de servicios. Sin embargo, existen algunas características comunes que podemos rescatar de éstas economías que fueron las que precisamente ayudaron a que en las últimas décadas éstos países hayan encontrado el camino a la prosperidad.

Las preguntas que intentamos responder en éste capítulo son ¿por qué en las últimas décadas algunas economías han prosperado, en términos económicos, y otras no? Aquellas que si lo lograron, ¿tienen alguna característica en común que les haya servido como trampolín para encontrar el camino de la prosperidad? ¿Podría la experiencia de éstas economías ayudar a Bolivia a encontrar dicho camino?

El presente documento se estructura de la siguiente manera, en el capítulo II, desde el punto de vista de la historia y la ciencia económica, tratamos de responder a la pregunta de por qué prosperan económicamente los países. En el capítulo III, revisamos aquellas políticas públicas que algunas economías han adoptado y que, en décadas recientes, les han permitido encontrar el camino de la prosperidad. En el capítulo IV nos enfocamos en Bolivia, luego de revisar los puntos más débiles que restringen el aumento en productividad resumimos aquellas políticas públicas que podrían ayudar a Bolivia a mejorar sus niveles de desarrollo económico. Finalmente el capítulo V concluye el documento.

## **II. ¿POR QUÉ PROSPERAN ECONÓMICAMENTE LOS PAÍSES?**

### **EL ENFOQUE TEÓRICO**

La pregunta acerca de por qué prosperan económicamente los países resulta ser hoy en día una de las razones para el estudio de la macroeconomía en los libros de textos modernos<sup>3</sup>. Sin embargo, la misma es tan antigua como la formación de las primeras civilizaciones. A continuación esta pregunta la tratamos de abordar, primero desde una perspectiva histórica, y luego desde la ciencia económica moderna.

#### **A. La visión desde la historia económica**

La historia económica ha avanzado enormemente en las causas que explican la prosperidad de los países. Ella ha investigado por qué, por ejemplo, civilizaciones tan avanzadas como la romana, la china, y otras, que desarrollaron y tuvieron acceso a nuevos conocimientos no fueron capaces de transformarlos en instrumentos y tecnologías que permitieran un uso masivo de ellos para fines productivos (Larroulet, 2005). En el Imperio Romano se llegaron a desarrollar tecnologías como los molinos de agua que, diecisiete siglos más tarde, fueron fundamental para el desarrollo de Europa.

<sup>3</sup> Ver De Gregorio (2007), Rosende (2000), Mankiw (2005), entre otros.

Alrededor del siglo primero antes de Cristo, en Alejandría, centro de innovación tecnológica del Imperio Romano, se concentraban “todas las formás de máquinas que son usadas hoy día, incluso se encontraba un motor a vapor que sólo se usaba para abrir y cerrar las puertas de un templo” (Op. cit.).

Así también, en la civilización china se inventó la imprenta y el papel en el siglo noveno, es decir, varios siglos antes que en Europa, ya que recordemos la primera Biblia se imprimió en el siglo trece. De igual manera, la pólvora, que en China era conocida en el siglo once, los europeos recién conocieron su fórmula en el siglo catorce. Los chinos desarrollaron una máquina hidráulica para el hilado del cáñamo en el siglo doce, quinientos años antes que en Inglaterra y utilizaron el carbón, entre otros combustibles, en altos hornos de fundición de hierro, produciendo la increíble cifra de 125.000 toneladas de hierro bruto a finales del siglo once, cifra que alcanzó Gran Bretaña sólo setecientos años después.

Dado lo anterior, cabe preguntarse ¿por qué, a pesar de éstos inventos, éstas civilizaciones no crecieron ni progresaron económicamente, aumentando el ingreso económico por habitante y las condiciones de vida de su población? Existen algunos factores, sin embargo rescatamos aquellos que creemos son los más determinantes: la inexistencia de un mercado libre y la no institucionalización de los derechos de propiedad. El Estado Chino injería constantemente en la actividad privada, haciéndose cargo de las actividades lucrativas, prohibiendo otras, manipulando los precios, percibiendo sobornos y entorpeciendo el enriquecimiento privado. En esa época existía un control totalitario de la sociedad; es decir, el Estado, que abarcaba todos los escenarios de la vida de los individuos, restringía la libertad y al final del día, “era el propio Estado el que mataba el progreso tecnológico en China” (Balasz, 1964).

Luego, vale la pena preguntarnos ¿cuál es la diferencia con Europa, que varios siglos después transforma ese conocimiento y lo aplica en forma másiva para aumentar la disponibilidad de bienes y servicios y generar así aumentos de ingresos que permitieron un cambio radical en las condiciones de vida de la gran mayoría de la población? Entre los factores que están detrás de esto se encuentran aquellos como el respeto por el trabajo manual y el concepto de subordinación de la naturaleza al hombre (Landes, 1999). Pero quizás el más relevante es el surgimiento del mercado como instrumento de interacción económica y asignación de recursos. “El espíritu de empresa no conocía trabas en Europa. La innovación tenía éxito y resultaba rentable, y los soberanos y los poderes fácticos tenían una capacidad limitada de frenarla y desalentarla” (Op. cit.).

En breve, los ejemplos de la antigua Civilización China y del Imperio Romano, muestran que a pesar de habiendo existido invenciones, no aparecieron las instituciones que permitieran transformarlas en innovaciones al servicio del progreso. Los inventos fueron utilizados por unos pocos, la elite política, en su mayoría de los casos. La ausencia de competencia, mercados libres, instituciones como derechos de propiedad y el estado de derecho, impidieron que los mismos se transformaran en instrumentos para el desarrollo económico.

## B. La visión desde la ciencia económica

La ciencia económica ha avanzado bastante en lo que se refiere a conocer los determinantes del crecimiento económico y por ende ha sabido dar ciertas luces acerca de qué tipo de políticas han ayudado para que las economías encuentren la prosperidad<sup>4</sup>. En la economía moderna es quizás el aporte de Solow (1957) el que proporciona las bases sólidas para posteriormente estudiar con mayor profundidad los factores más importantes que están detrás del crecimiento de las economías y de su nivel de desarrollo. A partir de entonces sabemos que la actividad económica de los países crece debido a la acumulación de factores de producción, pero sobre todo a la utilización más eficiente de ellos, en otras palabras, lo que en el modelo de Solow (1957) se conoce como el residuo, es decir, aquella parte del crecimiento económico que no puede ser explicada por los factores de producción.

Actualmente sabemos que el residuo no solamente representa, como se lo ha modelado a partir de entonces, el progreso tecnológico, sino que también se refiere a las mejoras en la calidad de los factores, es decir, características que típicamente no son consideradas en las mediciones del capital y del trabajo. Harberger (1998) menciona que el residuo representa los aumentos de productividad total de los factores, es decir, la capacidad que tiene una economía que, con progreso tecnológico, con capital humano capacitado, y otros, puede aumentar su producción, dados sus factores.

Easterly y Levine (2000) encontraron que resulta interesante medir el verdadero aporte de ésta productividad total de los factores, e indican que si se mide el crecimiento de las economías que han alcanzado el desarrollo en un período relativamente largo, como es el que abarca el tramo entre 1960 y 1990, se observa que la contribución al crecimiento de la productividad total de los factores alcanza, en promedio, para los seis países más ricos, un 39%. Es decir, de un crecimiento del producto per capita de aproximadamente 4%, 1,6 puntos porcentuales son explicados por la mejor utilización de los recursos productivos.

Adicionalmente, un concepto realmente útil para entender el crecimiento económico de los países, que también se desprende del modelo de Solow (1957), es el de convergencia económica. Aquellos países con escaso capital per capita, es decir, aquellos más pobres, deberían mostrar mayores tasas de crecimiento económico que aquellos países más ricos ya que la productividad marginal del capital es más elevada; luego, y sin controlar por ninguna otra variable, se debería esperar que las economías converjan a un estado estacionario de su ingreso per capita, ya sea en niveles o en términos relativos.

Sin embargo, Barro (1991) no encuentra una evidencia empírica robusta acerca de dicha hipótesis, pero si encuentra que se produce convergencia entre los países pobres, pero solamente para aquellos que tienen relativamente altos niveles de capital humano per capita, es decir, existe una convergencia condicional.

<sup>4</sup> Para una revisión rápida pero relativamente completa de la evidencia de ciertos factores que afectan al crecimiento económico ver Sala-i-Martin (1997).

El autor enfatiza que la educación y la salud de la fuerza de trabajo, así como el nivel de desarrollo y profundidad de los mercados de capitales que permite que la inversión en capital sea la adecuada, muestran ser fundamentales para lograr incrementos en los ingresos por habitante. A partir de entonces se desató una serie de publicaciones tanto teóricas como empíricas que buscaban determinar cuáles eran aquellos otros factores contra los cuales se podría condicionar las regresiones de crecimiento económico, tal de focalizar las decisiones de políticas públicas en dichos factores.

De esa manera, el modelo de Solow (1957) ha venido sufriendo modificaciones para incorporar variables que ayuden a explicar mejor la diferencia de ingresos entre los países, y por ende el nivel de prosperidad económica. Una de estas variaciones ha sido la inclusión del capital humano de una manera más formal en relación al análisis a nivel de regresiones que realiza Barro (1991). El aporte que quizás dio más luces sobre esto fue el de Mankiw, Romer y Weil (1992). Ellos afirman que las diferencias en tasas de ahorro (inversión), educación de la población económicamente activa y tasa de crecimiento de la población, explican las diferencias de ingreso por habitante entre los países. Además, promueven a que las investigaciones futuras se enfoquen en explicar por qué estas variables varían tanto entre países y se animan a mencionar que quizás la calidad en las políticas educativas y la estabilidad política de los países podrían terminar siendo los determinantes más importantes que expliquen la diferencia entre ingresos por habitantes de los países (Mankiw et. al., 1992).

Así también, algunos estudios enfatizan políticas de innovación en los procesos de producción que explica la diferencia de ingreso entre los países ya que esto permite una mejor combinación de recursos productivos para producir más y mejores bienes y servicios (Aghion y Howitt, 1990). Por su parte, las teorías del crecimiento endógeno (Romer, 1987 y Lucas, 1988) señalan que existen políticas que al estimular la innovación, el mejoramiento del capital humano o el aprovechamiento de economías de escalas, se generan factores externos que permiten una retroalimentación que se traduce en mayor productividad de los factores. Es decir, hay políticas económicas específicas que producen círculos virtuosos, especialmente cuando ellas son consistentes (Larroulet, 2005). Sin embargo, los resultados de la gran mayoría de los estudios que se han venido desarrollando a partir de entonces parecen desembocar en dos conjuntos de factores: los institucionales y los culturales. Barro (1994) enfatiza ambos, aunque el que generó más discusiones académicas, debido a su mayor robustez empírica, fue el conjunto de los factores institucionales.

Sobre esto último, es quizás Douglass North el que ha venido haciendo las contribuciones más relevantes acerca de que la institucionalidad es fundamental para determinar el grado de prosperidad de las naciones, cualidad que lo llevó a recibir el Premio Nóbel de Economía en 1993 precisamente por su aporte a la investigación económica aplicando la teoría y métodos cuantitativos para explicar el cambio económico e institucional de las naciones.

De acuerdo con North (1993), las instituciones se componen de restricciones formales (reglas, leyes, constituciones), restricciones informales (normas de conducta, convenciones, códigos de conducta auto-impuestos) y características del cumplimiento de las mismas. Todas ellas determinan la estructura de incentivos de las sociedades y específicamente de las economías.

La pregunta clave sin embargo, es cómo las instituciones, según la definición de North, afectan el desempeño económico de las naciones. Según el autor lo hacen al determinar, junto con la tecnología, el costo de transacción y de producción. Los costos de producción se reflejan generalmente en los costos de los insumos (capital, mano de obra, etc.), mientras que los costos de transacción se componen de cuatro variables que a continuación se describen.

La primera, existe un costo para medir los atributos no físicos de los bienes y/o servicios que se tranzan en el mercado, éstos atributos tienen una relación directa con los derechos de propiedad que se intercambian; en la medida que en las transacciones los derechos de propiedad sean difíciles de medir o especificar, el costo será mayor. La segunda, a medida que los mercados se vuelven cada vez más impersonales, el costo de hacer contratos incrementa con la necesidad de especificaciones más elaboradas de los derechos intercambiados; es la competencia, en este caso, la que restringe a los agentes a evitar incurrir en estos costos, sin embargo, cuando la misma está ausente o no es evidente, los costos de transacción aumentan.

La tercera, en un mundo, digamos perfecto, el cumplimiento de los contratos debiera ser frecuente, pero en caso esto no ocurra, idealmente una tercera parte evaluaría de manera imparcial y sin costo las disputas y otorgaría compensaciones a la parte afectada cuando hubiese una violación del contrato; es decir, la igualdad ante la ley con un sistema judicial relativamente imparcial y la celeridad en las disputas, ayuda a disminuir los costos de transacción. La cuarta, las percepciones individuales sobre la justicia y las reglas de juego obviamente afectan al costo de transacción y son claves para el desempeño económico; la importancia de esta variable es una función directa del grado en el que la medición y el cumplimiento de los contratos sean costosos. Si se puede medir y hacer cumplir los contratos a bajo costo, entonces hace muy poca diferencia de que la gente crea que las reglas del juego son justas o no, pero dado que la medición y el cumplimiento son costosos, las percepciones importan.

Gracias a Coase (1960) sabemos que los resultados óptimos de los mercados eficientes se obtienen sólo cuando no existen estos costos de transacción, sólo bajo ese argumento las economías maximizan el ingreso agregado independientemente de los arreglos institucionales, luego cuando los costos de transacción existen, las instituciones importan. Los mercados eficientes funcionan sólo cuando, vía arbitraje, el grado de competencia es lo suficientemente fuerte y además existe una eficiente retroalimentación de la información tal que es posible aproximarse a transacciones con costo cero. Es más, un requerimiento implícito en los resultados de los mercados eficientes es que las instituciones estén diseñadas para inducir a los agentes económicos a adquirir la información esencial que los llevará a los resultados eficientes a través de la corrección de sus modelos erróneos.

Más probablemente fueron Keefer y Knack (1993) los que inicialmente construyeron la evidencia empírica clásica sobre los efectos de las instituciones sobre el desarrollo económico. Ellos encuentran que el respeto a la ley, protección a la propiedad privada, derechos de propiedad y respeto a los contratos, son determinantes claves del crecimiento económico, con efectos agregados enormes que inclusive rivalizan con los de educación, aunque luego controlan por educación y los efectos de las variables institucionales se mantienen.

En breve, las economías que logran prosperar es porque han avanzado en la consolidación de políticas públicas diseñadas con el fin de establecer respecto a los derechos de propiedad, han promovido la competencia en todos los sectores tal de inducir a que los resultados del mercado sean los más eficientes posibles, han consolidados sistemas judiciales transparentes, imparciales y de costos bajos. Todo esto por ende ha hecho que la percepción de los agentes acerca de la calidad institucional de las economías sea menos relevante y por ende no influya en la maximización de beneficios.

La revisión bibliográfica que hasta aquí se ha hecho intenta poner en consideración aquellos aportes que han sido los más relevantes a la hora de explicar los avances que ha venido haciendo la economía moderna acerca de los determinantes del desempeño y crecimiento económico de los países. Sin embargo, la discusión no está cerrada y es muy posible que contribuciones de igual o mayor relevancia no hayan sido incluidas. De todas maneras, es posible resumir todos estos aportes científicos en políticas públicas bien concretas que han ayudado y ayudan hoy a las economías a encontrar mayores niveles de desarrollo económico, las mismás podrían ser:

1. *Derechos de propiedad*: en economías donde existen instituciones que promueven y respetan los derechos de propiedad se produce mayor crecimiento económico. Su existencia incentiva a las personas a ahorrar, por ende a invertir, estimula el espíritu emprendedor al compensar con la propiedad de bienes el riesgo, y promueven un mejor uso de los recursos productivos al poder apropiarse de los beneficios correspondientes.
2. *Competencia*: el mecanismo más ágil para enviar señales a los agentes es sin duda el sistema de precios, y justamente a medida que la competencia se incrementa entre agentes los criterios subjetivos empiezan a ser menos relevantes y los precios ayudan a asignar mejor los recursos. Así también, otro resultado de la mayor competencia es la entrada y salida sin costo tal que nuevos emprendimientos surjan y los menos eficientes desaparezcan. La existencia de señales oportunas, de estímulos a hacer mejor las cosas y a satisfacer las necesidades, favorece a los aumentos de productividad que requiere el crecimiento económico.
3. *Capital Humano*: hemos analizado cómo la evidencia empírica sostiene que aquellos países que invierten y hacen un mejor uso de los recursos para educación y salud poseen ingresos por habitante más elevados. Según Becker (1995), sistemas educacionales más exigentes, culturas que valoran más la educación y la salud preparan más y mejor a las personas para desenvolverse en el mundo del trabajo, sobre todo ahora cuando el conocimiento es el recurso más escaso, con lo que su precio es muy alto. Además, como lo afirma Lucas (1993), mejorar la calidad del factor trabajo genera externalidades positivas, es decir, otras personas también se vuelven más productivas.



4. *Calidad del Gobierno*: los países cuyos gobiernos privilegian el estado de derecho, funcionan bajo un sistema político democrático, brindan equilibrio entre las fuerzas políticas y los otros sectores influyentes, privilegian la estabilidad en las reglas de juego, y además, resuelven sus problemas públicos, muestran un mayor crecimiento económico. Así cuando existen buscadores de renta de cualquier índole, los niveles de corrupción pública son elevados y el Estado extrae sistemáticamente a través de mayores impuestos importantes recursos de los sectores no públicos, los estímulos para invertir e innovar serán bajos, por ende lo mismo ocurrirá con los esfuerzos para incrementar la productividad.
  
5. *Políticas macroeconómicas sólidas*: las políticas públicas que privilegian el equilibrio macroeconómico reflejado en bajas tasas de inflación, minimización de los efectos desequilibrantes de los shocks externos, equilibrio fiscal y tipos de cambio real relativamente estables, son fundamentales para incentivar mayor inversión, aumentar el empleo y la productividad que el crecimiento económico requiere. Mientras más inestables son los países por desequilibrios en sus cuentas fiscales, monetarias o externas, menores resultarán los incentivos para ser uso más eficiente de los factores productivos.

Según la ciencia económica entonces, ¿Qué explica el crecimiento económico de los países, y junto con ello el nivel de desarrollo y prosperidad? La respuesta es, un conjunto de políticas públicas y de instituciones que promueven las políticas mencionadas arriba para hacer que las personas, actuando con libertad, inviertan más, se eduquen más, trabajen más y se vean permanentemente estimuladas para hacer un mejor uso de sus capacidades humanas, de las tecnologías y del capital disponible.

### III. ¿POR QUÉ HAN PROSPERADO ALGUNAS ECONOMÍAS EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS?

En base a lo que hemos analizado hasta ahora, podemos afirmar que el nivel de productividad, es decir, el eficiente uso de los factores en una economía, entre otros, determina el grado de prosperidad que pueden alcanzar los habitantes de un país. También sabemos que economías más competitivas son capaces de generar mayores ingresos para sus ciudadanos. Así, es evidente que existe una relación directa entre productividad y competitividad. De esa manera, definimos competitividad como el conjunto de políticas económicas, instituciones y factores que determinan el nivel de productividad de un país.

La evidencia empírica nos muestra que aquellas economías que son más competitivas son las que hoy son consideradas desarrolladas, mientras que aquellas que son menos competitivas se han estacionado en las etapas iniciales del desarrollo.

El Foro Económico Mundial trata de medir objetivamente la competitividad de los países cada año a través del Reporte Global de Competitividad (RGC). Este reporte tiene la finalidad de proveer herramientas comparativas, a nivel de países, para identificar obstáculos que deben ser atendidos por las economías nacionales con el fin de mejorar su competitividad.

El RGC 2010-2011 analiza 111 variables concentradas en 12 pilares, que a su vez, se agrupan en 3 grandes categorías. La primera categoría la conforman los siguientes pilares: ambiente institucional sólido, calidad de la infraestructura, estabilidad macroeconómica, servicios de salud básicos y educación primaria; todos ellos son conocidos como los *requisitos básicos* para el desarrollo. Por su parte, los pilares que conforman la segunda categoría son: calidad de la formación y educación superior, eficiencia en el mercado de bienes y en el mercado laboral, desarrollo del mercado financiero, preparación tecnológica y tamaño del mercado; todos ellos son los llamados *requisitos para incrementar la eficiencia* de las economías. Por último, la tercera categoría está conformada por los pilares de sofisticación en los negocios e innovación en los procesos de producción; ésta categoría se conoce como la de los *requisitos de innovación y sofisticación*.

**Cuadro 1. Umbrales del Ingreso por Habitante para establecer Etapas del Desarrollo**

<b>Etapas del desarrollo</b>	<b>PIB pc en USD</b>
<b>Etapa 1: Factores de producción</b>	<b>&lt; 2.000</b>
<b>Transición de Etapa 1 a Etapa 2</b>	<b>2.000 – 3.000</b>
<b>Etapa 2: Eficiencia</b>	<b>3.000 – 9.000</b>
<b>Transición de Etapa 2 a Etapa 3</b>	<b>9.000 – 17.000</b>
<b>Etapa 3: Innovación</b>	<b>&gt; 17.000</b>

*Fuente: Reporte Global de Competitividad 2010-2011. Foro Económico Mundial.*

Estas tres categorías son la base para definir las etapas del desarrollo en las cuales se encuentran los países. El criterio principal que determina la etapa del desarrollo en la cual se encuentra una economía en particular lo establece el ingreso por habitante en dólares americanos a tipo de cambio de mercado en cada uno de los países.

Los autores del RGC abogan por la utilización de esta medida ya que, primero, su disponibilidad es amplia para casi todos los países, y porque es un buen proxy para la medición de los salarios, mismos que no están ampliamente disponibles a nivel internacional<sup>5</sup>. Los umbrales que fueron usados en la clasificación del RGC 2010-2011 se muestran en el Cuadro 1.

Según el RGC 2010-2011, el país más competitivo del mundo es Suiza. Su fortaleza, en relación al resto de los países, radica en su excelente capacidad de innovación y una muy sofisticada cultura empresarial que le ha permitido contar con el segundo mercado laboral más eficiente del mundo. Los institutos de investigación científica de Suiza se encuentran entre los más sobresalientes a nivel mundial, y la fuerte colaboración entre el sector privado y académico, combinado con un alto porcentaje de inversión del sector privado en Investigación y Desarrollo (I+D), asegura que mucha de esa investigación se traslade a la producción, reforzada por una fuerte protección a la propiedad privada intelectual y apoyo del gobierno a la innovación a través de sus procesos de adquisiciones. De igual manera, las instituciones públicas en ese país se encuentran entre las más transparentes del mundo. Las estructuras del gobierno fortalecen la confianza empresarial expresada en un poder judicial independiente, un fuerte estado de derecho y rendiciones de cuentas permanentes del sector público a la población.

La competitividad en Suiza también se encuentra apoyada por una excelente calidad de la infraestructura, un buen funcionamiento del mercado de bienes, y un altamente desarrollado mercado financiero. Además, aún en medio del reinante ambiente de inestabilidad macroeconómica en Europa, las cuentas fiscales en Suiza se han mantenido estables. Debido a su nivel de ingreso por habitante, Suiza se encuentra en la tercera etapa de desarrollo, es decir, su actividad económica está impulsada por la innovación. Luego, para mantener los salarios altos y la calidad de vida existente, las empresas deben seguir siendo capaces de competir con productos nuevos y únicos.

Sin embargo, es posible que tomar a Suiza como ejemplo de cómo una economía ha logrado la prosperidad pueda resultar poco aplicable a realidades, aparentemente, más complejas que las que, supuestamente, enfrenta América Latina, y particularmente Bolivia, ya que se podría pensar que las situaciones que se viven en este lado del mundo no se viven en Europa. Por eso tomemos en consideración un país que en 1965, año de su independencia, tenía tan sólo 12 kilómetros de pavimento, en ese entonces sólo 22 personas se habían graduado de la universidad, y aproximadamente 100 personas tenían estudios secundarios. Este país es predominantemente tropical, no tiene salida al mar, su mayor riqueza es un recurso natural, los diamantes, que significan alrededor de 40% del PIB, se encuentra en el continente más pobre del mundo, y sus países vecinos se encuentran permanentemente en guerras civiles. Ese país es Botswana.

A pesar de todo lo anterior, en menos de cuarenta años, Botswana ha logrado establecer un ingreso por habitante, en términos de PPP, cuatro veces más grande que el promedio de los países africanos, y entre 1965 y 1998 mostraba una tasa de crecimiento promedio anual de 7,7%. Esto le ha ayudado a que ahora se encuentre en la etapa del desarrollo de transición entre la inicial, una economía dirigida por sus factores de producción, y aquella dirigida por la eficiencia económica.

<sup>5</sup> Reporte Global de Competitividad 2010-2011 Foro Económico Mundial. Pág. 10.

Según el RGC, Botswana es la economía 76 de 139 más competitiva del mundo, destacándose su ambiente institucional que está calificado número 32 del mundo, rivalizando en este aspecto con economías que inclusive son miembros de la OCDE como Chile (28) y Bélgica (29).

Pero la pregunta es, ¿qué hizo Botswana de diferente en relación al resto de sus vecinos africanos? Según Acemoglu, Johnson y Robinson (2001), existe un total acuerdo acerca de que Botswana ha logrado un desempeño económico espectacular gracias a que supo administrar y adoptar buenas políticas públicas. El sistema judicial y el cumplimiento de contratos han venido funcionando bien, se ha desarrollado un ambiente de relativa armonía entre sector privado y público. A pesar de los grandes ingresos que provienen de la explotación de diamantes, esto no ha inducido a inestabilidad política interna o conflictos por el control de esos recursos.

El precario sistema de servicios públicos que Botswana heredó de los ingleses en 1965 fue transformado a uno de relativamente alta calidad, privilegiando la meritocracia en la elección de los recursos humanos y fue desarrollado en base a una burocracia transparente y eficiente. El aparato estatal, en términos relativos, nunca fue grande y siempre se ha enfrentado a restricciones presupuestarias con lo que ha ayudado a que el mismo no crezca. El gobierno ha venido invirtiendo fuertemente en infraestructura, educación y salud. La política fiscal ha sido prudente en extremo y el tipo de cambio se ha mantenido cercano a sus fundamentos.

Sin embargo, existen desafíos puntuales que Botswana necesita atacar. El país cuenta con una de las incidencias de VIH/SIDA en adultos más elevadas del mundo, lo que da a entender un serio problema en el manejo de la política de salud, esto muy a pesar de las inversiones en equipamiento que se han venido realizando. Por su parte, la desigualdad de ingresos en Botswana es relativamente elevada, aunque, dicho sea de paso, la plena igualdad de ingresos no debería ser nunca en sí misma un objetivo de la política pública ya que desincentiva el esfuerzo de los individuos, aunque no deja de ser una restricción activa para que los países crezcan a tasas más elevadas ya que a medida que los beneficios de dicho crecimiento se concentran en pocas manos, el resto pierde precisamente los incentivos para continuar esforzándose. De igual manera, la tasa de desempleo en Botswana es elevada, especialmente sobre los migrantes campo-ciudad, que generalmente son trabajadores poco calificados y de baja productividad. Para enfrentar este problema Botswana ha venido intentando flexibilizar su mercado laboral, tal que los trabajadores más vulnerables sean capaces de encontrar fuentes de empleo de calidad.

En resumen, las buenas políticas económicas aplicadas por Botswana, y por ende su éxito económico, se reflejan en sus instituciones, o lo que Acemoglu et. al. (2001) llaman las instituciones de la propiedad privada. Tales instituciones protegen los derechos de propiedad de los potenciales y actuales inversionistas, proveen estabilidad política, y aseguran que la élite política, aquella que se encuentra ejercicio del poder, se vea restringida por el sistema político y la participación de la inmensa mayoría de la sociedad.

Otro ejemplo exitoso de un país que en las últimas décadas ha logrado mejorar sus indicadores de desarrollo económico es Vietnam. De acuerdo con Klump (2007), en la década de los noventa ese país alcanzó un crecimiento económico rápido y elevado que le permitió reducir sus niveles de pobreza de manera efectiva sin incrementar la desigualdad. La tasa de crecimiento anual per capita durante esa década era de 5,7% y la reducción de pobreza se fue dando a un ritmo de 7,8% cada año, cifras que inclusive sobrepasan a las alcanzadas por las actuales economías emergentes. La pobreza en 1990 alcanzaba al 58,1% de la población, diez años después disminuyó a 28,9% y en 2004 era de sólo 25%. Si la trayectoria de reducción de pobreza se mantiene, se espera que la lucha contra la pobreza durante la presente década se focalice en grupos minoritarios específicos.

Sólo una década antes, en la de los ochenta, Vietnam seguía sufriendo las repercusiones de las guerras, marginación política y económica, hambruna, e hiperinflación. Ante este escenario, Klump (2007) sugiere que Vietnam alcanzó un rápido crecimiento económico con una efectiva reducción de la pobreza debido a factores exógenos y principalmente debido a la aplicación de tres tipos de políticas: políticas públicas focalizadas a la creación de no sólo una mayor cantidad, sino calidad, de empleo; políticas de desarrollo institucional y estabilidad macroeconómica; y políticas relacionadas a destinar el gasto público a proveer de bienes públicos a la población en su conjunto, así como a focalizar las transferencias a grupos específicos de hogares, es decir, a los más vulnerables.

Acerca de las políticas que afectaron la creación de cantidad y calidad de empleo, inicialmente, se dio una reforma de la tierra que ayudó a identificar los derechos de propiedad, luego se estableció una liberalización comercial de ciertos productos agrícolas, posteriormente, fue también determinante el favorable contexto externo en precios para el café, que benefició sobre todo a los trabajadores menos calificados del área rural. La economía experimentó una transformación estructural a medida que se incrementaba la productividad de la agricultura y el crecimiento en los sectores no-agrícolas se fue acelerando, los ingresos de los hogares aumentaron y la incidencia de pobreza fue disminuyendo. Finalmente, el soporte de todo esto fueron las reformas institucionales, en particular se adoptó un nuevo marco legal para las empresas privadas que facilitó la aparición de nuevos emprendedores y el empleo se fue trasladando del sector informal al formal de industria y servicios.

Una de las lecciones que el caso de Vietnam ofrece a los hacedores de políticas públicas es que las estrategias de crecimiento económico sostenibles en el largo plazo deben basarse en inversiones elevadas en capital humano e inversión pública. De igual manera, los desafíos actuales para Vietnam, tal de mantenerse en la senda del desarrollo, se traducen en potenciar más el sector privado doméstico. El sector privado tiene el potencial más poderoso para generar fuentes de empleo en todas las regiones del país, sobre todo en aquellas que hasta el momento se han visto relegadas de los beneficios del crecimiento económico.

Como acotación final, mencionar que según el RGC 2010-2011, Vietnam es la economía 59 de 139 más competitiva del mundo, es la mejor posicionada entre las economías que pertenecen a la etapa inicial del desarrollo, en la cual se encuentra Bolivia, y además en términos de eficiencia del mercado laboral se ubica en el puesto 30 de 139 países, con lo que en este aspecto se encuentra mejor que economías consideradas desarrolladas que pertenecen a la OECD como son Austria (32), Chile (44) e inclusive Francia (60).

#### IV. ¿QUÉ PUEDE APRENDER BOLIVIA DEL ÉXITO DE OTRAS ECONOMÍAS?

Hasta aquí hemos revisado de manera general, bajo un enfoque teórico y a luz de la historia y la ciencia económica, cuáles son las políticas económicas que ayudan a que los países alcancen mayores niveles de desarrollo. Luego, haciendo uso de la evidencia empírica, indicadores y estudios especializados, y revisando algunos países exitosos, hemos determinado, de igual manera, qué tipo de políticas económicas algunos países han adoptado y a su vez han resultado en mayor crecimiento económico, mayor ingreso para sus habitantes, reducciones relevantes de pobreza y mejoramiento de otros indicadores sociales como empleo, salud y educación. A continuación, nos enfocamos en Bolivia. El objetivo será mostrar qué lecciones puede aprender nuestro país sobre el éxito que han logrado algunas de las economías que hasta el momento hemos analizado.

Haciendo nuevamente uso del Reporte Global de Competitividad (RGC) del Foro Económico Mundial, y con el fin de medir el grado de competitividad de los países, en él se calcula el Índice Global de Competitividad (IGC), que tiene una puntuación que va del 1 (menos competitivo) al 7 (más competitivo). El IGC pondera a los distintos pilares del desarrollo con diferentes magnitudes, según la etapa del desarrollo en la cual se encuentra alguna economía en particular, es decir, para países que se encuentran, por ejemplo, en la etapa inicial del desarrollo los pilares de *requisitos básicos* tendrán una mayor ponderación que el resto<sup>6</sup>.

Con una puntuación de 3,6 sobre 7, Bolivia, según el IGC 2010-2011, ocupa el puesto 108 de 139 países evaluados, encontrándose muy por detrás, en términos de competitividad, en relación al resto del mundo. En los últimos años Bolivia se ha ubicado entre los países menos competitivos del mundo, ya que, según el IGC, se ha mantenido entre el primer y el segundo decil inferior del total de países evaluados, con lo que podríamos decir que Bolivia no ha mostrado grandes avances en términos de competitividad.

Las debilidades por las cuales atraviesa Bolivia se fundamentan en su bajo nivel de productividad. Superarlas significaría encontrar una senda de crecimiento económico elevado y sostenido, con lo que de esa manera mejoraría la calidad de vida de la población. Estas debilidades no son nuevas y propias del país, son problemas en su mayoría estructurales y característicos de los países en vías de desarrollo.

<sup>6</sup> Para una revisión de la metodología de cálculo del IGC, ver Reporte Global de Competitividad 2010-2011 - Foro Económico Mundial. Pág. 47 y 495.

Debido a su nivel de ingreso por habitante, USD 1.876 en 2010, Bolivia se encuentra en la etapa inicial del desarrollo. Los países que se encuentran en esta etapa para ser más competitivos requieren, en orden de importancia y de manera primordial, el buen desempeño en los pilares de los *requisitos básicos*.

Según el Cuadro 2, al interior de los *requisitos básicos*, en el pilar de estabilidad macroeconómica Bolivia se encuentra relativamente mejor ubicada en relación al resto. Sin embargo, es necesario realizar una mirada un poco más profunda. Solamente el favorable balance fiscal puede ser considerado como una ventaja, y esto gracias a los elevados ingresos públicos. Por otro lado, el país se ubica en la posición 114 de 139 en calificación crediticia, lo que significa que aún existe mucho camino por recorrer en este aspecto, a pesar de los avances recientes.

Por otro lado, respecto a la calidad de la educación y salud básica, la tasa de matriculación en educación primaria es un aspecto positivo ya que el país se ubica en el puesto 72 de 139, sin embargo, la calidad en la otorgación de este servicio público deja mucho que desear, Bolivia ocupa el puesto 118 de 139. Así también la calificación respecto a la mortalidad infantil y la esperanza de vida, el país se ubica en los puestos 107 y 108 de 139 países a nivel mundial.

Los dos restantes pilares al interior de esta clasificación son: ambiente institucional sólido y calidad de la infraestructura; en ambos Bolivia obtiene las calificaciones más bajas, y en términos relativos, se ubica en los puestos 136 y 100 de 139, respectivamente. Acerca de la solidez del ambiente institucional, si sólo tomamos la medición en relación a los derechos de propiedad y protección de propiedad intelectual, Bolivia se encuentra en la cola de la clasificación. De hecho, se ubica en los puestos 137 y 139, respectivamente.

Al interior de este pilar también se evalúa la confiabilidad que tiene la población a ciertos servicios públicos que otorga el estado, por ejemplo según el grado de confianza que tiene la población a la policía, el país es el penúltimo de la clasificación. De igual manera, la falta de eficiencia y transparencia de un marco jurídico en la solución de controversias es otro aspecto que daña el ambiente institucional del país, Bolivia ocupa la posición 135 de 139. En lo que se refiere a la calidad de la infraestructura, el país ocupa el puesto 109 de 139, la calidad, sobre todo, caminera no ayuda a mejorar el nivel competitivo del país y por ende aumentar la productividad ya que en este aspecto Bolivia ocupa el puesto 121 de 139 países evaluados.

En lo que se refiere a los demás pilares de la clasificación, Bolivia ocupa la posición 136 de 139 en eficiencia en el mercado de bienes y el mercado laboral, es decir, existe una falta de sana competencia que asegure que los emprendimientos más productivos sean los que prevalezcan en el mercado, existen impedimentos a través de intervenciones gubernamentales, expropiaciones, nacionalizaciones, límites a la inversión extranjera, entre otros. De igual manera, existe en Bolivia un mercado laboral poco flexible que no permite que la fuerza laboral pueda emplearse de manera más eficiente y así asegurar su mejor esfuerzo, mayor productividad y mejor salario, sin dejar de lado la importancia de la seguridad social.

**Cuadro 2. Bolivia: Ranking y Puntuación, según pilar del desarrollo, en el Índice Global de Competitividad 2010-2011.**

	<b>Ranking (de 139 países)</b>	<b>Puntuación (1 – 7)</b>
<b>Requisitos básicos</b>	<b>101</b>	<b>4,0</b>
Estabilidad macroeconómica	59	4,7
Salud y educación primaria de calidad y para todos	100	5,2
Ambiente institucional sólido	136	2,8
Calidad de la infraestructura	100	3,0
<b>Impulsores de la eficiencia</b>	<b>125</b>	<b>3,2</b>
Calidad de la formación y educación superior	100	3,6
Eficiencia en el mercado de bienes	136	3,1
Eficiencia en el mercado laboral	136	3,3
Desarrollo del mercado financiero	118	3,4
Preparación tecnológica	127	2,7
Tamaño del mercado	86	3,2



<b>Innovación y sofisticación</b>	<b>125</b>	<b>2,9</b>
Sofisticación en los negocios	117	3,3
Innovación	127	2,5

**Fuente:** Reporte Global de Competitividad 2010-2011. Foro Económico Mundial.

Existe mucho que hacer en la formación técnica y calidad en la educación superior, la evaluación en este campo, puesto 100 de 139, es quizás resultado de lo que ya se mencionó anteriormente acerca de la baja calidad en la educación pública primaria. Por su parte, al estar entre los diez países con menor adaptabilidad tecnológica, esto muestra que la economía tiene poca agilidad para adoptar la tecnología existente a los procesos productivos tal de impulsar la productividad de sus industrias. Consecuencia de lo anterior es las calificaciones en sofisticación empresarial e innovación, ambas conducen a elevados niveles de eficiencia en la producción y otorgación de bienes y servicios, que incrementa la productividad y mejora las posibilidades de generación de ingresos de la población.

Hemos comprobado que existen áreas urgentes en las cuales el país debe enfocarse en mejorar la calidad de vida de la población. A continuación resumimos aquellas políticas públicas que, en base a lo analizado, podrían ayudar a Bolivia a encontrar el camino de la prosperidad.

### **A. Seguridad jurídica y derechos de propiedad**

La incertidumbre legal en los ambientes de negocios, es decir, cambios repentinos y sistemáticos de las reglas del juego, desincentiva la inversión de mediano y largo plazo. Esto conlleva a que, por un lado, el ingreso futuro se hace muy incierto induciendo a generar una tasa de valoración muy baja por parte de las empresas. De igual forma, los bajos ingresos esperados por el alto riesgo, provocarían que varios proyectos de inversión ya no sean tan atractivos como lo serían bajo condiciones de certidumbre. Los hechos referentes al cambio en las reglas del juego que Bolivia ha proyectado en el sector de hidrocarburos, energía eléctrica, telecomunicaciones y minería son muy concretos sobre este respecto.

De igual manera, el incremento de la inseguridad jurídica provoca que el riesgo de una economía aumente, y así, la oferta de financiamiento de los proyectos de inversión tiende a disminuir y a encarecerse. Es así que, en general, las entidades financieras privadas, tanto locales como internacionales, organismos de cooperación y otros países financiadores, tienden a imponer una tasa de interés más elevada por causa del mayor riesgo asociado a los diversos proyectos, desincentivando con esto la inversión.

Bajo este marco surge la interrogante acerca de ¿cuáles serían los incentivos para que las empresas inviertan, considerando que, además de asumir el riesgo específico de su actividad, deben asumir el riesgo de expropiación en el caso de que el proyecto funcione?

Por otro lado, acerca de los derechos de propiedad, los mismos permiten delimitar las funciones y responsabilidades de los agentes, esta situación contiene un sistema de recompensas y castigos implícitos que incentiva a una asignación eficiente de los recursos, es decir, cuando se identifican claramente las retribuciones que recibirá una persona por la actividad que desarrolla, esa persona tendrá los suficientes incentivos para desempeñarse eficientemente ya que de no ser así deberá asumir ciertas consecuencias. Si el sistema no puede identificar los responsables de un mal desempeño, ni premiar a los que realizan un buen trabajo, entonces se forma una estructura de incentivos que motiva a realizar las funciones de una manera ineficiente.

La protección más importante que la ley brinda a las personas es la de su propiedad. Un sistema de propiedad privada otorga a las personas el derecho exclusivo a usar sus recursos como ellos deseen. El dominio sobre lo propio hace que los usuarios de la propiedad tomen plena conciencia de todos los costos y beneficios de emplear sus recursos de una determinada manera. El proceso de ponderar estos costos y beneficios produce el máximo aprovechamiento de las potencialidades, los cuales luego se manifiestan en estándares de vida más elevados para todos.

Cuando un país no ofrece seguridad a la propiedad de las personas, es difícil que éstas estén dispuestas a arriesgar sus recursos ya que en caso de que tengan éxito en sus emprendimientos podrían no gozar de sus esfuerzos, esta lógica desincentiva la inversión o la canaliza hacia proyectos que tienen un horizonte de muy corto plazo. Es evidente que la falta de estabilidad en las reglas del juego hace muy difícil que las personas arriesguen sus recursos de ahorro en inversiones que no estén protegidas a largo plazo (Kast, 1980). Si cualquier persona tuviera que tomar una decisión de invertir, desde montos muy pequeños hasta montos muy grandes, con un riesgo cierto o no tan cierto de perder lo invertido, obviamente tomaría todo tipo de resguardo para hacer un negocio fácil de corto plazo que le permita eludir el riesgo de perder el aporte efectuado.

### **B. Imparcialidad ante la ley y la no discrecionalidad del sistema normativo**

La igualdad ante la ley y la no discrecionalidad son dos aspectos esenciales de un país que busca la prosperidad (Kast, 1980). Establecer diferencias en la normativa entre los distintos sectores de la producción, especialmente en materias de aplicación de impuestos, tasa de interés, tipo de cambios y otros, provoca un impacto directo y negativo sobre la generación del riqueza del país.

Cuando un sector obtiene un privilegio inmediatamente desata la presión del resto de los sectores por obtener otros privilegios. Todo esto no sólo genera inestabilidad, sino que además genera resentimiento de parte de los sectores que no fueron privilegiados, que generalmente son aquellos con menores influencias políticas, y son los que al final tienen que pagar la cuenta con sus impuestos.

Este tipo de estructura de incentivos en lugar de promover el fortalecimiento de los recursos promueve la búsqueda permanente de rentas o privilegios por parte del Estado. En la medida en que un organismo público haga concesiones a determinados sectores, los sectores privilegiados se sobre-expanden y los sectores postergados se atrofian. Esto provoca una distorsión en la asignación de los recursos lo cual no permite aprovechar al máximo las potencialidades de un país y por lo tanto el combate contra la pobreza se hace inefectivo.

### **C. Educación y Salud: asignación de recursos a través del subsidio a la demanda**

El actual sistema educativo en Bolivia instituye que el Estado transfiera recursos a la oferta educativa, de esa manera, el Estado mantiene sus propios establecimientos educativos que, supuestamente, posibilitan el acceso a la educación de las personas más pobres. Sin embargo, ésta política muestra enormes problemas estructurales, como ser: enclaustramiento de las familias pobres en los establecimientos públicos, falta de diversidad de la oferta educativa ya que, el estado decide una educación homogénea para alumnos que tienen destrezas distintas, mala calidad educativa, y finalmente los estudiantes se enfrentan a continuas huelgas de profesores que perjudican el desarrollo progresivo de los alumnos.

La imposibilidad de superar éstos problemas tiene diferentes explicaciones. Por ejemplo, si el Estado quisiera diversificar la oferta educativa tendría que superar una barrera burocrática de leyes y de contar con el suficiente presupuesto para poner en marcha esos proyectos. Por su parte, la mala calidad educativa es el resultado de los escasos estímulos que tienen los establecimientos públicos para mejorar su enseñanza. De esta forma, si un centro educativo mejora su calidad, ese establecimiento no tendría ninguna retribución puesto que su presupuesto no depende de su rendimiento. Análogamente, los profesores no tienen premios o castigos por el rendimiento de sus alumnos tal que si un profesor logra que sus alumnos obtengan un mejor aprendizaje, eso no se verá reflejado en ningún tipo de recompensa.

Bajo las deficiencias del sistema actual, es aconsejable buscar la redirección de las transferencias. Friedman (1990) propone una alternativa eficiente, un sistema educativo basado en el subsidio a la demanda, es decir, una transferencia de recursos a los padres de familia para que puedan comprar los servicios educativos de establecimientos que ellos elijan libremente. Otorgar la oportunidad real al padre de familia aumentando su poder adquisitivo para la compra de educación en un establecimiento de su preferencia, crea una demanda educativa con poder de compra que incentiva a la ciudadanía a ofertar servicios educativos que los padres verdaderamente demandan para sus hijos.

Bajo la iniciativa del subsidio a la demanda, en principio, habría incentivos para aumentar la diversidad de la oferta educativa permitiendo desarrollar las diferentes habilidades de los estudiantes. Segundo, implícitamente se promueve la competencia entre los establecimientos educativos para captar el mayor alumnado posible, ya que el presupuesto de cada establecimiento depende del número de matriculados en el mismo. Aquellos establecimientos que brinden mayor calidad educativa tenderán a ser los más demandados, y por lo tanto, serán premiados con mayores matrículas que representan mayores ingresos.

Lo contrario ocurrirá con aquellos establecimientos que no brinden una calidad educativa razonable, los mismos tenderán a tener pocos alumnos matriculados.

La acción específica del Estado en este caso podría ser la de fiscalizar y regular la actividad de estos centros educativos con el objetivo de que los mismos ofrezcan una educación de calidad con parámetros internacionales y que los beneficiados sean todos, sobretodo, los más necesitados. La creación de entidades fiscalizadoras y reguladoras de la educación con personal técnico propiamente capacitado es fundamental para lograr este objetivo.

De igual manera, el actual sistema público de salud también muestra serias deficiencias en la asignación de los recursos. La mala calidad de la atención médica y la escasa dotación de instrumentos de trabajo muestran ser preocupantes, esto genera un impacto negativo directo sobre los individuos de bajos recursos porque son ellos los que están implícitamente obligados a recibir la atención médica del sector público, pues difícilmente, si no imposible, podrían acceder a una institución privada que les brinde servicios más calificados y completos.

Un problema recurrente en este sector son las continuas huelgas y paros que realiza el personal administrativo y médico en los hospitales. Nuevamente, estas huelgas sólo perjudican a los más pobres al no contar con la posibilidad de un traslado de servicios. Finalmente, un problema adicional que enfrenta este sector es la deficitaria infraestructura, sobre todo en la atención de tercer nivel y especialidades médicas, un ejemplo común de esto es el tiempo que tienen que esperar los pacientes para tomografías, ecografías, etc., que generalmente tiende a ser relativamente muy prolongado.

Cabe denotar que los médicos y directores tampoco tienen incentivos para desempeñar sus funciones eficientemente. Si un médico que ofrece sus servicios en el sistema público de salud realiza una buena atención, él o ella no tendrían ninguna recompensa real, ya que su salario depende de parámetros que nada tienen que ver con su rendimiento. Fácilmente dos médicos con distintos desempeños recibirían igual remuneración, que en otras palabras, implica estimular la ley del mínimo esfuerzo posible. Lo mismo ocurre con los administradores, tampoco tienen incentivos para asignar y controlar adecuadamente su personal ya que si no lo hacen bien, el déficit que tenga la institución será siempre cubierto por el Estado.

A partir de la evidencia anterior, es importante, en primer lugar, brindar mayor libertad y mayor poder de negociación a los demandantes de servicios de salud, especialmente a la gente más pobre y necesitada. Este objetivo podría ser cumplido, también, mediante un subsidio a la demanda en el sector salud. Enfocado en las características del mercado de salud, debe tomarse en cuenta que las enfermedades o accidentes son problemas aleatorios, demandados en un ámbito de incertidumbre. Por lo tanto, el subsidio a la demanda consistiría en financiar, parcial o totalmente, la compra de un seguro médico que cubra ciertos servicios estipulados por la entidad regulatoria. El Estado en lugar de subsidiar a la oferta, financiaría totalmente el seguro de las personas más pobres y parcialmente a las personas con mayores ingresos.

Un sistema de salud, basado en el subsidio a la demanda, permitiría dar mayor oportunidad a las personas pobres para que compren un seguro médico en una institución privada, y de esa manera no se vean obligadas a asistir a un centro médico público con cuestionables niveles de calidad, y que fortuitamente podría estar en huelgas y/o paros.

El aumento del poder adquisitivo de la demanda en salud, por el financiamiento estatal para la compra de un seguro médico, generaría incentivos para crear nueva oferta médica. Así, la competencia tendería a incrementarse. Para tratar de captar mayores asegurados, los centros médicos tendrían que ofrecer mejores y servicios más amplios, para de esa manera asegurarse su viabilidad operativa. Centros médicos con mayor calidad tenderán a ser los más requeridos, y por lo tanto, su financiamiento asegurado. Por otra parte, los centros médicos que muestren bajo desempeño, tendrían pocos individuos asegurados, poniendo su financiamiento en riesgo, siendo la única manera de revertir esa situación mejorando la oferta y calidad de sus servicios.

#### **D. La política fiscal y el balance estructural**

La inconsistencia fiscal de los gobiernos de turno, y la falta de visión de mediano y largo plazo impide equilibrar y balancear los ingresos y gastos, al igual que dificulta una evaluación y control inter-temporal de los presupuestos fiscales. Por lo tanto, el criterio de tener presupuestos balanceados inter-temporalmente puede representar una política adecuada para reducir la inconsistencia fiscal. Esta política se basa en la imposición de metas claras de mediano plazo que a su vez permite marcar el rumbo del gasto gubernamental, además, es una herramienta que ha sido usada por economías que hoy son consideradas exitosas en términos de desarrollo.

El balance fiscal estructural consiste en realizar estimaciones del producto potencial de la economía, es decir, calcular el nivel de producción de la economía cuando los factores se encuentran plenamente empleados, y consecuentemente de acuerdo a esa estimación puede conocerse el nivel de recaudación potencial del gobierno, lo cual delimitaría el gasto del mismo. Es importante señalar que el balance fiscal estructural requiere la división clara y precisa de las cuentas gubernamentales entre aquellas temporales y de tendencia, así se podrá establecer el nivel de gastos públicos que no dependa de los ciclos económicos.

Otro beneficio de dicha política es que cuando el nivel del PIB de la economía sea superior a su PIB potencial, por ejemplo, en el caso del incremento del precio de los minerales o hidrocarburos por encima de una cota preestablecida por un lapso de tiempo, la estimación de los ingresos presupuestarios no responderían a ese shock temporal puesto que depende del nivel de ingresos del PIB potencial permitiendo al Estado ahorrar en tiempos de bonanza coyuntural. El caso contrario ocurre cuando el nivel de PIB de la economía es menor al potencial, ésta política permitiría dar cierta holgura para que el gasto aumente ya que los ingresos estimados de mediano plazo no se habrían modificado, aún cuando el ingreso efectivo del gobierno haya disminuido. De ésta forma, dicha política permite establecer metas medibles de mediano plazo, forma un estabilizador automático de los ciclos económicos y permite reducir la vulnerabilidad y la inconsistencia fiscal que aumenta el riesgo país de nuestra economía.

## V. COMENTARIOS FINALES

Este documento se planteó el objetivo de analizar qué políticas públicas habían implementado aquellas economías que en las últimas décadas lograron el camino de la prosperidad, así también, qué lecciones podría extraer Bolivia de la experiencia de esos países para generar mayor desarrollo económico.

Las primeras respuestas las encontramos en el repaso breve que realizamos de la historia económica de algunas civilizaciones antiguas como la romana y la china. En las mismas, a pesar de haber existido invenciones de gran envergadura que ayudaron a aumentar la producción, faltó un aspecto fundamental, no aparecieron las instituciones que permitieron transformarlas en innovaciones al servicio del progreso. Los inventos eran utilizados generalmente por la élite política, y de igual manera, la ausencia de competencia, mercados libres, derechos de propiedad y el estado de derecho, entre otras, impidieron que los mismos se transformaran en instrumentos para el desarrollo económico.

Así también, la literatura económica ha ayudado a dar ciertas luces acerca de qué factores explican el crecimiento económico de los países, y junto con ello su nivel de desarrollo y prosperidad. Según los documentos revisados en este capítulo, la respuesta es un conjunto de políticas públicas y de instituciones que promuevan políticas públicas como: definición clara y de respeto a los derechos de propiedad, la búsqueda de la mejor asignación de recursos a través de la competencia en todos los ámbitos, capital humano altamente calificado, calidad y certidumbre en la gestión de gobierno, y políticas macroeconómicas sólidas. Todas ellas con el propósito que las personas, actuando con libertad, inviertan más, se eduquen más, trabajen más y se vean permanentemente estimuladas para hacer un mejor uso de sus capacidades humanas, de las tecnologías y del capital disponible.

Con la finalidad de conocer la experiencia de algunas economías que recientemente han logrado mejoras sustanciales en su nivel de desarrollo, tomamos como ejemplo las economías de Botswana y Vietnam, mismas que hace tan sólo entre cuatro y tres décadas atrás eran consideradas economías reprimidas, con un alto porcentaje de su población en pobreza extrema y con un crecimiento económico paupérrimo. Sin embargo hoy, ambas economías han logrado aumentar la calidad de vida de sus habitantes y muestran encaminarse en a la prosperidad gracias a que, en el caso de Botswana, se han instaurado lo que Acemoglu et al. (2001) llaman la institucionalidad de la propiedad privada, que no es más que el respeto por el derecho de propiedad, consolidación del estado de derecho y un sistema político que ha logrado evitar a los “buscadores de renta”. Por su parte en Vietnam, el desarrollo institucional y la focalización de los recursos públicos entre la población verdaderamente más necesitada, han sido fundamentales para lograr los resultados observados.

En base al Reporte Global de Competitividad (RGC) del Foro Económico Mundial, identificamos aquellos puntos débiles en los cuales Bolivia debe focalizar sus políticas públicas. Dada la etapa de desarrollo en la cual se encuentra el país, es preciso mejorar con urgencia el ambiente institucional, según la medición 2010-2011 del RGC, Bolivia ocupa el puesto 136 de 139 países evaluados en este aspecto. Así también es necesario mejorar la calidad de la infraestructura y la otorgación de los servicios públicos de educación y salud, en ambos pilares Bolivia se ubica en el puesto 100 de 139. La baja calificación general de Bolivia en competitividad (108 de 139), a parte de los aspectos ya mencionados, se refuerza por el poco flexible mercado laboral y la baja inversión en innovación y tecnología, tanto de instituciones académicas, del sector público y privado.

Finalmente, en base al éxito que ciertas economías han venido mostrando, este documento ha tratado de consolidar una hoja de ruta de políticas públicas que Bolivia necesita de manera urgente poner en práctica para reencaminar su desarrollo económico. Las políticas las hemos resumido en cuatro grandes áreas: seguridad jurídica y derechos de propiedad, imparcialidad ante la ley y la no discrecionalidad del sistema normativo, reasignación del gasto social en salud y educación hacia la demanda, y establecimiento del balance fiscal estructural como eje rector de la política fiscal.

El hecho de que al interior de las sociedades existan diferentes culturas, religiones, etnias, que tengan pocos y muchos recursos naturales, y que además se encuentren en continentes conflictivos para hacer negocios, como hemos revisado, no es una limitante para encontrar el camino a la prosperidad. Bolivia es un país que goza de todas las potencialidades para brindar a sus habitantes la oportunidad de alcanzar una mejor calidad de vida. El desafío es poner en práctica, políticas públicas que si han dado resultado y desechar aquellas que no han ayudado al desarrollo económico.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. (2001): "An African Success Story: Botswana". *Center for Economic Policy Research. Discussion Papers* 3219.

Aghion, P. y Howitt, P. (1990): "A model of growth through creative destruction", *Working Paper* No. 3223, NBER.

Balasz, E. (1964): "Chinese civilization and bureaucracy: variations on a theme". *Yale University Press*, New Haven.

Barro, R. (1991): "Economic growth in a cross section of countries", *The Quarterly Journal of Economics* 106, págs. 407-443.

Barro, R. (1994): "Democracy and Growth", *Journal of Economic Growth* 1, págs. 1-27.

Mankiw, R., Romer, D. y Weil, D. (1992): "A contribution to the empirics of economic growth", *The Quarterly Journal of Economics* 107, págs. 407-437.

Becker, G. (1995): "Human Capital and Economic Growth", *Prague Economic Papers* 4, págs. 223-228.

Coase, R. (1960): "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics* 3, págs. 1-44.

De Gregorio, J. (2007): "Macroeconomía, Teoría y Políticas". 1° Edición. Editorial Pearson-Prentice Hall: México.

Easterly, W. y Levine, R. (2000): "It's not factor accumulation: Stylized Facts and Growth models", en *Economic Growth: Sources, Trends and Cycles*, Banco Central de Chile, 2002.

Edwards, S. (2001): "Veinticinco años de Inflación y Estabilización en Chile (1973-1998)". *La Transformación Económica de Chile*. Larrain, F. y Vergara, R. (editores). Capítulo 2. Centros de Estudios Públicos (CEP – Chile).

Fondo Monetario Internacional: "World Economic Outlook Databases".

Foro Económico Mundial (2010): "Reporte Global de Competitividad 2010-2011".

Friedman, M. (1990): "The Power of the Market", *Free to Choose: A personal Statement*. Capítulo 1.

Harberger, A. (1998): "A vision of the growth process", *American Economic Review* 88, págs. 1-32.

Kast, M. (1980): "Relaciones de la Política Económica con la Administración del Estado en Chile: El Estado Empresario y el Principio de Subsidiariedad", *Homenaje*. Centro de Estudios Públicos (CEP – Chile).



Keefer, P. y Knack, S. (1993): "Why don't poor countries catch up? A cross-national test of an institutional explanation", *IRIS Center Working Paper* No. 60, University of Maryland, College Park.

Klump, R. (2007): "Pro-poor Growth in Vietnam: Miracle or Model?", *Delivering on the Promise of Pro-poor Growth*. Besley, T. y Cord, L. (editors). Capítulo 5. Banco Mundial.

Landes, D. (1999): "La riqueza y pobreza de las naciones", *Primera Edición*, Editorial Crítica, Barcelona.

Larroulet, C. (2005): "Políticas Públicas para el Desarrollo". *La Experiencia Chilena: Consensos para el Desarrollo*. Isern Munné, P. y Salvia, G. (compiladores). Capítulo 5. Fundación CADAL.

Lucas, R. (1988): "On the mechanics of economic of economic development", *Journal of Monetary Economics* 22, págs. 3-42.

Lucas, R. (1993): "Making a Miracle", *Econometrica* 61, págs. 251-272.

Mankiw, G. (2005): "Principles of Economics". 5° Edición. Editorial McGraw Hill: USA.

North, D. (1993): "Economic performance through time", *Prize lecture*, Nobel Prize.

Políticas Públicas para la Libertad (2006): "Pilares de Crecimiento y Desarrollo Económico: Institucionalidad, Derechos de Propiedad y Seguridad Jurídica", *Asuntos Públicos* No. 3.

Políticas Públicas para la Libertad (2006): "¿Es posible una Bolivia menos Pobre? Un Plan Económico para lograrlo", *Asuntos Públicos* No. 4.

Políticas Públicas para la Libertad (2007): "Institucionalidad y Seguridad Jurídica: Pilares de Desarrollo para Bolivia", *Asuntos Públicos* No. 42.

Políticas Públicas para la Libertad (2009): "Bases para Superar la Pobreza: Institucionalidad y Respeto al Derecho de Propiedad", *Asuntos Públicos* No. 86.

Políticas Públicas para la Libertad (2009): "Países Pobres que Prosperaron ¿Qué hicieron?: Modelos de Desarrollo", *Asuntos Públicos* No. 89.

Políticas Públicas para la Libertad (2010): "Índice Global de Competitividad 2010-2011: Lecciones de la Experiencia Mundial", *Asuntos Públicos* No. 106.

Romer, P. (1987): "Growth based on increasing returns due to specialization", *American Economic Review* 77, págs. 56-62.

Rosende, F. (2000): "Teoría Macroeconómica: Ciclos Económicos, Crecimiento e Inflación". 1° Edición. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Sala-i-Martin, X. (1997): "I just ran two millions regressions", *American Economic Review* 87, págs. 178-183.

Solow, R. (1957): "Thechnical change and the aggregate production function", *The Review of Economics and Statistics* 39, págs. 312-320.

Summit Level Group of Developing Countries – Group of Fifteen (2008): "The Challenge of Poverty in G-15 Countries – and some Success Stories". *Working Papers Series*, Volume 3.

# ***CAPÍTULO XII***

## ***THE SOCIAL MARKET ECONOMY - CONCEPTION AND MISCONCEPTIONS***



***Markus Marktanner***



# **THE SOCIAL MARKET ECONOMY – CONCEPTION AND MISCONCEPTIONS**

**Marcus Marktanner**  
**Kennesaw State University**

## **ABSTRACT**

This paper addresses three questions: (1) What is the Social Market Economy and how is it different from liberalism and socialism? (2) If Social Market Economics claims to be a better political economic model, why does it have so little international clout? (3) Is the Social Market Economy a German or a universal model? These questions represent frequently discussed issues on conferences and workshops on Social Market Economics. It is argued that: First, Social Market Economics can be distinctly separated from other economic paradigms in terms of its motivation and methodology. Second, although Social Market Economics had found it difficult to step out of the shadow of Anglo-Saxon economics, the decline of the Anglo-Saxon paradigm since the 2000s is an opportunity for Social Market Economics. Third, the Social Market Economy is not a German model, but a framework consisting of values and principles of economic policy that are widely applicable.

## I. INTRODUCTION

The Social Market Economy has been developed as an economic model for post-World War II Germany. Its spirit is to combine the freedom on the market with equitable social development (Mueller-Armack, 1956).

If one looks at economic history, liberalism had largely determined the period between 1870 and 1914. Markets were unregulated and the internalization of economic activity proceeded rapidly. Although this period witnessed fast economic growth, unfettered economic liberalism revealed the conflict between allocation efficiency and distributional justice.

The World Bank (2002, p. 26) notes that although trade and migration during this period had decreased the dispersion of average per capita incomes globally and income inequality also decreased within some countries, it still increased in others. The report notes: "The impact of globalization on inequality within countries depended in part on the ownership of land. Exports from developing countries were land-intensive primary commodities. Within developing countries this benefited predominantly the people who owned the land. Since most were colonies, land ownership itself was subject to the power imbalance inherent in the colonial relationship. Where land ownership was concentrated, as in Latin America, increased trade could be associated with increased inequality. Where land was more equally owned, as in West Africa, the benefits of trade were spread more widely. Conversely, in Europe, the region importing land-intensive goods, globalization ruined landowners. [...] In Europe the first wave of globalization also coincided with the establishment for the first time in history of the great legislative pillars of social protection—free mass education, worker insurance, and pensions."

It was in the shadow of this first globalization wave when socialism and Social Market Economics began to position themselves as alternative models to liberalism. Yet on the big stage of political-economic paradigms, the Social Market Economy has always played a minor role. Anglo-Saxon economic thought monopolized the post-World War I period. Keynesian economics, which emerged after the Great Depression and which influenced global economic policy until the 1970s, was not meant to abolish liberalism. Reich (1999) correctly states: "Born in Cambridge, England, in 1883, the year Karl Marx died, Keynes probably saved capitalism from itself and surely kept latter-day Marxists at bay."

In the 1980s, following the oil crises of the 1970s, economic liberalism freed itself again of Keynesianism. And when the Berlin Wall fell in 1989, many believed that the end of history had come (Fukuyama, 1992). But it did not. Only 18 years later, in 2008, capitalism slid into its worst crisis since the Great Depression and Keynesian economics had a glamorous comeback.

Economic policy inspired by Anglo-Saxon economics faces now a crisis. Eventually, the future of economic policy cannot be to alternate between liberalism and Keynesianism. A return to predictable economic policy guided by sound principles is again needed. This is therefore a good time to listen again to other voices. The Social Market Economy with its ordoliberal principles is such another voice. In essence, liberalism is a theory of markets, Keynesianism a blueprint for what to do when markets fail, and Social Market Economics a concept to prevent markets from failing in the first place.

To better understand Social Market Economics, the following questions deserve particular attention: (1) What is the Social Market Economy and how is it different from liberalism and socialism? (2) If Social Market Economics claims to be a better political economic model than socialism and liberalism, why does it have so little international clout? (3) Is the Social Market Economy a German or universal model? Answering these questions will not provide an exhaustive understanding of Social Market Economics. They simply address commonly asked questions about its conception and widely held misconceptions. It is hoped that the reader shares an interest in these questions and will find them satisfactorily answered in the subsequent sections.

## II. WHAT IS THE SOCIAL MARKET ECONOMY AND HOW IS IT DIFFERENT FROM LIBERALISM AND SOCIALISM?

All societies need to make three decisions: (1) how shall scarce resources be allocated? (2) How shall income be redistributed? And (3) how shall citizens acquire economic actor capability? To each of these questions, the answer could be: through the state or through the market. Liberalism, socialism, and the Social Market Economy answer these questions as summarized in Table 1.

*Table 1: The Role of the State and the Market in Alternative Economic Systems*

	Liberalism	Socialism	Social Market Economy
Allocation	Market	State	Market
Distribution	Market	State	Market
Capability	Market	State	State

Efficient allocation refers to the process of directing scarce resources to their highest use for society. Both Social Market Economists and liberal economists hold that this role can be performed best by the market in which economic actors pursue their own interest. In the famous words of Adam Smith (1776/2007, p. 9f): "It is not from the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker, that we expect our dinner, but from their regard to their own interest." Of course, socialists do not necessarily believe that a central planner would allocate scarce resources more efficiently, but argue that markets generate social costs from inequality that outweigh the benefits from market efficiency. Without providing a convincing theory on the exact transmission mechanism, Karl Marx's (1844/1988, p. 120) concern was that the "production of too many useful things produces too large a useless population."

Like socialists, but unlike liberal economists, Social Market Economists are also concerned with rising income inequality. Yet unlike socialists, their argument is that it is not markets that create inequality, but an unequal primary distribution of resources.

Important questions in this regard are: What does the primary distribution of land look like? Is the distribution of land feudal, socialist, or decentralized? Do all citizens have equal access to education and health services so that they can acquire economic actor capabilities? Unfortunately, the concept of equal opportunity was never clearly defined. This is different today. Sen's (1999, p. 10) capability approach to development, which states that "freedoms are not only the primary ends of development, they are also among its principle means," is fully compatible with the Social Market Economy's spirit.

While socialism attempts to solve the problem of inequality through the nationalization of the means of production, Social Market Economists advocate a framework of equal opportunity. This framework, or order, provides all citizens with access to non-tradable goods such as health, education, and market openness that are necessary to develop and materialize economic actor capabilities. Here lies an important difference to liberalism, which pays little, if any, attention to the question of inequality. Liberalists share a strong belief that markets also allocate capabilities efficiently, even if the primary distribution of resources is highly unequal. Although the resulting distribution of income may then not be the most equal, it surely will be the most efficient. Social Market Economists reject this market optimism. For Social Market Economists, public investment in social mobility has positive spillover effects.

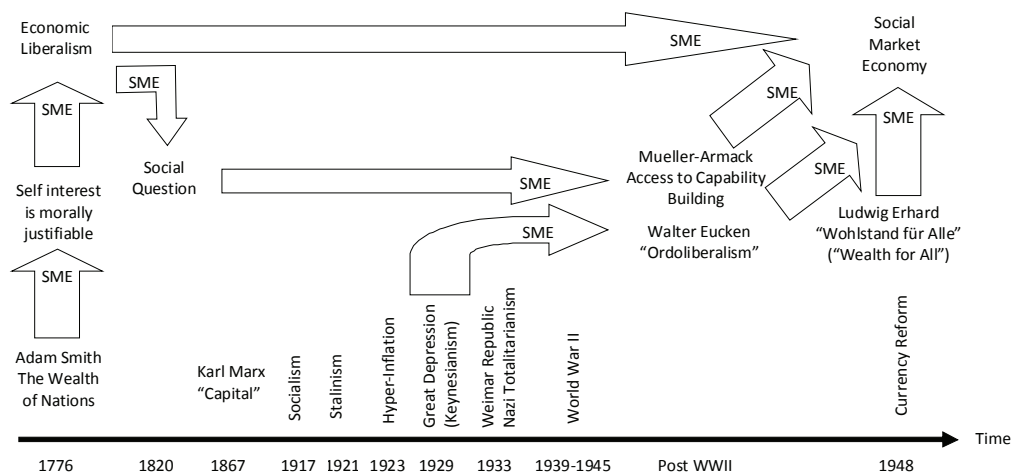
The assumptions underlying each economic philosophy cannot be seen independent from their historical context. When Adam Smith published "The Wealth of Nations" in 1776, he was concerned with the morality of individual self-interest as a response to medieval schoolmen's condemnation of it. At the time of his writing, the social question of industrialization was still far away. The social question, however, was fundamental in Marx's political economic thought nine decades later. Eventually, when Social Market Economic thought had been developed between World War I and II, their founding fathers had the chance to witness even more historical developments. Most notably among these had been the Great Depression, totalitarianism under Germany's Nazi regime, and Stalinism.

The influence of history and political philosophy on the Social Market Economy is illustrated in Figure 1. Arrows marked with "SME" indicate that a particular historical event or philosophy has influenced Social Market Economic thought. It shows how Social Market Economics adopts Adam Smith's philosophy of self-interest as a morally legitimate philosophical conclusion. It also acknowledges that unfettered economic liberalism can create social imbalances that pose a threat to the social fabric. This threat requires precautionary measures by the state and corrective action in case adverse social imbalances emerge.



Such a precautionary mechanism is not socialism, but an institutional framework in which the freedom in the market is combined with equitable social development (“capability building”). Moreover, witnessing Stalinism, Germany’s hyperinflation, the Great Depression, the failure of the Weimar Republic, and Nazi totalitarianism provided important lessons. These various lessons can be condensed in the conclusion that the state and economic activity must be “ordered” by clear political and economic principles (“Ordoliberalism”).

**Figure 1: The Influence of History and Political Philosophy on Social Market Economics**



What does this economic order, which guarantees that market freedom and equitable social development walk hand in hand, look like? For the founding fathers of the Social Market Economy it was clear that the answer to this question requires constitutional arrangements in several dimensions. It specifically calls for a value system, a state constituting design, and principles of economic policy.

From a history of economic thought perspective, the Social Market Economy is a blend of two German schools. One is the Freiburg school with its focus on “Ordoliberalism,” the other the Cologne school with an emphasis on ethics. Walter Eucken is the most prominent representative of the Freiburg school. His legacy is found in principles of economic policy. Alfred Mueller-Armack, who coined the term Social Market Economy, on the other hand, is the most prominent representative of the Cologne school. His legacy is anchored in the definition of the Social Market Economy’s mission statement and concern with social balance in development (Glossner, 2010; Goldschmidt and Wohlgemuth, 2008).

The value system reflects commitments to individuality and solidarity (Wördsörfer, 2010). Individual freedom is the right for a self-determined life. But individuals are also perceived as endowed with instincts of solidarity. In other words, the well-being of one individual is not independent from the one of another. The ethical values of individuality and solidarity have their counterpart in the economic principles of efficiency and equal opportunity justice. Solidarity in Social Market Economics, as opposed to socialism, does not mean consumption justice. Table 2 summarizes how liberalism, socialism, and the Social Market Economy respond with economic principles to social values.

**Table 2: The Role of the State and the Market in Alternative Economic Systems**

	<b>Liberalism</b>	<b>Socialism</b>	<b>Social Market Economy</b>
Individuality	Efficiency justice	Not incorporated	Efficiency justice
Solidarity	Not incorporated	Consumption justice	Equal opportunity justice

The social values of individuality and solidarity are organized by the subsidiarity principle, which is an important state-constituting pillar. Another state-constituting element is the insulation of the state from special interest groups.

Turning to the principles of economic policy, Eucken (1952) developed market-constituting, regulatory, and supplementary principles of economic policy. In essence, these principles are answers to the following three questions: (1) Which market-constituting characteristics must always be in place for market freedom to prevail? (2) When must the state interfere into the market process? (3) If the state interferes into the market, how is it supposed to do so?

Freedom in the market means that commercial exchange rests exclusively on economic actors' calculus. If this freedom is guaranteed, economic exchange occurs only if all participating actors perceive it as a win-win (Pareto-efficient) situation. The price associated with the exchange of a good, service, or production factor must not be manipulated by any other exogenous factor. The so-called market-constituting principles assure such an environment. Reversely, violations of market-constituting principles imply an arbitrary redistribution of income, welfare, or economic capabilities.

The market-constituting principles are: (1) secure private property rights, (2) private liability, (3) price stability, (4) predictability of economic policy, (5) free prices, (6) free trade, and, (7) free contracts. Table 3 summarizes how these principles protect economic actors against involuntary redistributions of economic capacities.

**Table 3: Market Constituting Principles as Safeguards of Individuality Principle**

Market constituting principle	Prevention of imposed redistribution of capacities from
Private property rights	the weak to the strong
Private liability	the reckless to the solidarity community (no right to earn a profit is sustainable with a right to avoid a loss).
Price stability	lenders to borrowers (inflation) or vice versa (deflation).
Predictability of economic policy	future to present generation (as it undermines long term planning)
Free prices	producers to consumers (price ceiling), or consumers to producers (price floor).
Free trade	owners of competitive production factors to owners of non-competitive (import tariff).
Free contracts	efficient users of scarce resource to less efficient users

When is the state supposed to interfere in the market process? Four areas of concern legitimize state intervention: (1) Abnormal labor supply functions, (2) market power, (3) externalities, and (4) unequal social development.

These four regulatory responsibilities are a response to historical lessons. As opposed to modern Anglo-Saxon economics, which induces policy conclusions from abstract models and standard assumptions about human behavior, Social Market Economics also accepts policy conclusions deduced from historical experience. Methodologically, while modern Anglo-Saxon economics concentrates almost exclusively on abstract induction and socialists on historical deduction, Social Market Economics employ both approaches. To which extent the focus on one or the other method is legitimate or not has become an almost religious question that is known until today as the battle of ideas or, in German, *Methodenstreit* (Ekelund and Hebert, 1997, pp. 246 ff.)

The concern with abnormal labor supply function has its roots in the social question of 19<sup>th</sup> century industrialization when fast rural-urban migration shifted the supply of labor faster than its demand (Eucken, 1982). A similar effect was feared to repeat itself after World War II in the Rhineland. The Rhineland was home to Germany's heavy industries and had been largely destroyed during World War II. Whether an influx of workers in search for employment opportunities from other parts of Germany would have let the labor supply grow beyond the Rhineland's demand was uncertain and called for precautionary measures, among which the right for collective bargaining (Lesch, 2010) ranks first. (As a side note, Cologne, which is in the heart of the Rhineland, is generally considered the home of the Social Market Economy School).

Market power is another historical lesson that can be traced back to developments under the Weimar Republic. As Germany recovered from hyperinflation and struggled with the aftermath of the Great Depression, Germany's steel, energy, and chemical industries gained considerable market power. This market power was not only to the disadvantage of consumers, which caused Social Market Economists to take a firm stance in competition policy. As Nazi Germany prepared for the war, it also co-opted many of these industries.

The state-constituting principle of separating government from special interest groups has its origin in this experience. A second destructive measure taken by the Nazis was the abolishment of unions. The right for collective bargaining is accordingly not only a remedy against the emergence of abnormal labor supply functions; it is also a defense wall against the invasion of the state into economic affairs (Weisbrod, 1979).

A closely related concern surrounding factor labor is unequal economic development (Karsten, 1992). Unequal development may be horizontal or vertical. Horizontal inequality is about regional differences in economic development, vertical inequality about differences in the standard of living within the society. Inequality can have many sources. Some of them are caused by Mother Nature while others are manmade.

Differences in soil quality, access to natural transportation routes, or rainfall may cause horizontal inequality. These sources of inequality may also change over time. A natural human response to horizontal inequality is migration, which in turn may cause social costs, such as conflict. The principle of solidarity and economic reasoning may then justify public investment into regional development that prevents social cost from regional inequality. Examples for successful regional development projects preventing migration may be physical infrastructure projects like highways, but also institutional infrastructure projects like rural development banks.

Manmade sources of inequality, on the other hand, do often have their roots in the initial distribution of economic capabilities. In many developing areas, for example, colonialism had created forms of inequality that are still visible today and cause high social costs such as conflict, crime, and political instability (World Bank, 2002). The principle of solidarity and economic reasoning may then again legitimize the use of public investment into vertical mobility, especially investment into human capital like education and health.

Lastly, Social Market Economics is explicitly committed to an ecologically sustainable development strategy. Admittedly, ecology and the environment have not been among the first concerns of Social Market Economists. The need for a Social and Ecological Market Economy was only seriously acknowledged in the 1970s in the course of the oil crises, which illustrates that Social Market Economics is also a dynamic philosophy.

While abnormal labor-supply functions, unequal social development, market power, and environmental non-sustainability call for corrective measures by the government, the question is how government shall interfere. Social Market Economics adheres to four principles guiding governmental interference in markets: (1) Limit stabilization policy, (2) avoid sector interventions, (3) conduct market conform social and environmental policy, and (4) prioritize order policy ("government as a referee") over discretionary policy ("government as an economic actor").

The limitation of stabilization policy implies that Social Market Economics is skeptical about the efficacy of Keynesian stabilization policy. According to Social Market Economics, business cycles are caused by the built-up of excess capacity as a result of easy credit. This, at least, is the main position of the Austrian school (Mises, 1981), which is a position that Social Market Economics has adopted.

It is also important not to overstretch the parallels between the 2008 economic crisis and the Great Depression, which is unique in many ways. Although the Great Depression of 1929 revealed excess capacity, it was not only the result of an investment-frenzy during the golden 1920s. It was also a consequence of deflation. Under the Gold Standard, the money supply could not keep up with the growth of the real sector. In other words, one did not discover new gold reserves as quickly as would have been necessary to provide the economy with enough liquidity. The result was deflation and monetary aggregate demand fell short of real supply. Excess capacity was real. This is completely different to the 2008 crisis in which supply had been pushed beyond real aggregate demand with easy credit. The result was an inflationary bubble. Its bursting did not reveal real, but fictitious, excess supply. Keynesian stabilization policy as a corrective measure works only when aggregate monetary demand falls short of real supply. To stay with the bubble example: One can re-inflate a balloon that loses air, but one cannot re-inflate a balloon that burst.

The best way to prevent a recession in the first place is to make sure that the money supply and the output of the real economy grow at the same rate. Any business cycle emerging in such a context will be a real business cycle that will be best taken care of by the self-healing mechanisms of the market.

In addition to the experience under the Nazi regime that warns against sector interventions, there are also purely economic arguments against it. Take the example of a bail-out. A bail-out of an ailing industry and jubilating workers make politicians look good. However, such interventions often come at a high price later down the road at a time when people have already forgotten about the politician. For example, widely popular programs to support the car industry with cash incentives in the course of the 2008 recession had helped sales in one year, but slowed them down the following. It also caused a glut on the market for pre-owned vehicles. Sector-interventions are always win-win-lose situations. Politicians win, favored industries win (at least in the short run), but non-favored economic sectors and the taxpayer will surely lose. No solidarity principle is sustainable if the privatization of profits and the socialization of losses are guaranteed. For solidarity to be sustainable, the solidarity community and solidarity receiver must win.

Market conformity of social and environmental policy means that government must not manipulate the relative prices that are central for allocation efficiency. Any price manipulation entails some redistribution of welfare between consumers and producers that is externally imposed and therefore constitutes an attack on the principle of individuality. Distortions to an economy's relative prices are therefore minimized when social assistance programs are targeted to the most vulnerable within a society.

A cash transfer to a needy member of society is accordingly better than a price ceiling put on a basic commodity. Moreover, whenever possible, social assistance programs should be aimed at empowering people with capabilities through, for example, school or health care vouchers.

Market conform environmental policy refers to the internalization of negative externalities like pollution. Externalities can be internalized with command or market based solutions. A market based solution would be the creation of an emissions market. Command-based solutions, on the other hand, are a pollution tax or technical directives. Social Market Economists advocate market-based solutions. Take the example of pollution. While it is easy to generate a scarcity indicator by imposing an optimum emissions level through the creation of a certificate market, a pollution tax will, due to limited knowledge, reflect less likely a true scarcity price and more likely fail to bring about an optimum emissions level.

Lastly, the primacy of order (institutional) over discretionary (process) policy - or alternatively, putting government into a role of a referee as opposed to an economic actor - is another historical lesson with lots of theoretical bearing. From a historical perspective, mercantilism and socialism were the most intensive forms of governments directing economic processes, and both have not passed the selection test of history. Mercantilism collapsed under the false assumption of trade being a zero-sum instead of a positive sum game. And socialism broke down because no planner was able to replace the market price as an invisible hand to direct scarce resources to their highest productivity by a visible plan. Although from a theoretical point of view government may be legitimized as an economic actor in the case of natural monopolies, their practical relevance is rather small. And as the brief discussion of market conform environmental policy has shown, neither can the presence of externalities justify that the state should assume the role of an economic actor.

So why do many governments still dedicate substantial fiscal resources to discretionary economic policy like agricultural subsidies when the historical counter-evidence and theoretical implausibility is so overwhelming? The answer is political temptation. For example, political temptation has regularly played an important role in major inflations, which is why modern economies do not trust politicians with monetary policy. Modern states have taken the monetary policy instrument away from politicians, just as parents do not want to see scissors, lighters, and knives in the hands of their kids. But just as with little kids, politicians' imagination to create a mess with other policy instruments seems to be unlimited. The build-up to the 2008 financial crisis has proved that impressively. The Social Market Economy requires therefore constant institutional adjustments to guarantee that politicians do not give in to the temptations of discretionary policy.

### **III. IF SOCIAL MARKET ECONOMICS CLAIMS TO BE A BETTER POLITICAL ECONOMIC MODEL, WHY DOES IT HAVE SO LITTLE INTERNATIONAL CLOUT?**

Although the Social Market Economy was a theoretical model for post-World War II Germany, much of the relevant economic architecture was not designed in Europe, but in Bretton Woods, New Hampshire, in 1944. After World War II, the US emerged as the new economic and military super power. It was the beginning of the Pax Americana and it was the US that designed the rules of the game for the time after the war, also for Germany.

The main pillar of the post-WWII economic construct was the system of fixed exchange rates. Fixed exchange rates were seen as a safeguard to prevent countries from resorting again to competitive depreciation policies with which individual countries tried to cushion the adverse effects from the Great Depression, but only made the situation worse. The idea was simple: Currency depreciation will create more jobs as it stimulates exports and protects domestic industries from imports. The problem was that all countries were equally “smart.” Consequently, as all countries tried to depreciate, the nominal exchange rate did not change and no country could generate any employment effect, but all countries ended up with more inflation than what would have been the case under a cooperative environment. It was a so-called rationality trap. Not everyone can outsmart everyone else at the same time. In order to contain this rationality trap, the US advocated a system of fixed exchange rate cooperation.

In this system, the US dollar was the key currency. This meant that only the US dollar was backed by gold. The rationale was that not many countries were believed to accumulate US dollar reserves. After World War II, the US operated under the assumption that Europe’s reconstruction needs would imply a trade deficit with the US for several years to come. The demand for US dollars would therefore exceed its supply by a considerable margin. This excess demand would be even so big, it was thought, that an additional reserve currency would be necessary. This reserve currency became the Special Drawing Rights (SDRs), a currency basket of major industrial economies. SDRs are the official unit of account of the International Monetary Fund.

Compared to most other countries, Germany still had been in economic turmoil between 1945 and 1948. Inflation was high, prices regulated, and black markets rampant. Economic confidence was only restored with the currency reform in 1948 and the liberalization of prices. Both measures allowed Germany to become re-integrated into the world economy.

In retrospect, the liberalization of prices may be considered a small victory of ordoliberal thought over the United States’ influence in Germany. This was because Ludwig Erhard, economic advisor to General Lucius Clay, introduced the liberalization of prices without his approval. But predictably, as black markets disappeared and the shelves in the stores filled up, the success of the two measures had become obvious overnight.

Despite this ordoliberal success, global economics remained under the control of the US. Things, however, started to go bad in the Bretton Woods system. The US military involvement in Korea and Vietnam led to budget deficits and increase of the dollar supply. The original fear of a dollar shortage had been replaced by a dollar glut. By the end of the 1960s, the dollar glut was also visible by rising inflation. Beginning from the early 1970s, the US had moreover begun to develop trade deficits. The US dollar as a key currency began to lose its credibility.

From the perspective of Germany, the system of Bretton Woods became a threat to market-fundamental principles. Being tied to the US dollar, inflation in the US meant imported inflation to Germany. As the fixed exchange rate increasingly detached itself from the real fundamentals of the US economy, the US dollar became overvalued.



This overvaluation had the effect that real prices for European exports fell, which is why the US had been correctly accused of pursuing a beggar-thy-neighbor policy. In the spring of 1973, Germany was no longer any more willing to accept deteriorating real terms of trade and decided to abandon the fixed exchange rate to the US dollar. This step could be considered a second victory of ordoliberal principles. Yet, it was only a short victory.

In the fall of 1973, only a few months after Germany had switched to a floating exchange rate, the world was hit by the first oil price shock. In dealing with this shock, Germany again stood up to the US. What happened was a problem that was similar to the aftermath of the Great Depression when the world fell to the collective rationality trap of depreciation. This time only, the problem was appreciation. Since oil is priced in US dollars, countries thought that by raising interest rates and attracting capital imports, currency appreciation could lower the real bill of fuel imports. But because all countries were again equally “smart,” no country could nominally appreciate as much as they planned, but all countries ended up with higher interest rates and more crowding out than what would have been the case had the world still cooperated. The phenomenon of stagflation was born in these days.

The oil crisis of the 1970s revealed big differences in economic thinking between Germany and the US. For Germany the solution to the oil crisis was to save energy and to make adjustments to the real sector. The US, on the other hand, was mostly concerned with the adverse effects of competitive currency appreciation. In 1978, at the World Economic Summit in Bonn, Germany, the United States and Germany eventually reached a compromise. The US promised to reduce its demand for energy and Germany agreed to depreciate its currency. Yet, before the agreement could become effective, the 1979 Iranian revolution and the second oil price shock made it impossible for Germany to abide by its commitment to depreciate. It only would have aggravated cost push inflation. In retrospect, this decision can be labeled a third victory of ordoliberal principles over US economic logic.

The 1980s consequently marked a period during which market-constituting principles were again put into the center of economic policy. Price stability, free trade, deregulation, privatization, liberalization, and structural adjustment were the buzz words of the time. Keynesian economics was declared dead and replaced by a neoclassical counter revolution.

Unfortunately, it was a neo-classical counter revolution, not a Social Market Economic one. While market reforms were successful, it was politics that became the new threat. In retrospect, three things stand out that have gone wrong from a Social Market Economic perspective.

First, budget surpluses in the 1990s tempted US politics to massive interventions in the housing market, which violates the principle of no-sector interventions. Second, Europe pushed prematurely for a monetary union without a fiscal one, which contradicted the principle of subsidiarity; eventually no single monetary policy can meet the needs of fifteen different states better than fifteen different central banks as long as the countries have not naturally converged to an optimum currency area. Third, while many neoliberal reforms have undoubtedly brought about economic growth in many developing areas, economic growth was barely associated with equitable social development.



If Social Market Economics claims to be a better political economic model, why is it that it has so little international clout? The above review suggests several answers. First, the marketability of Social Market Economics was constrained by US occupation. Germany was good advised not to assume any missionary position in anything. Second, Social Market Economics was designed to address Germany's particular post-WW II economic needs. Even though some international interest in the Social Market Economy's value system, state-constituting thought, and principles of economic policy emerged after Germany's economic miracle had begun to take shape, any role model function of Germany for other countries seemed far-fetched. Third, a good time to advocate and popularize the differences between Anglo-Saxon and Social Market Economic thought would have been the 1980s. Unfortunately, not much had happened: Neither had German economists published much in English, nor is there any major international textbook on Social Market Economics, nor have German universities much resisted the "Anglo-Saxonization" of economics. Fourth, if one looks at economic policy in retrospect, it must be doubted that Germany and the European Union still adhere to Social Market Economic principles; much of German and European real politics have given Social Market Economic theory a bad name.

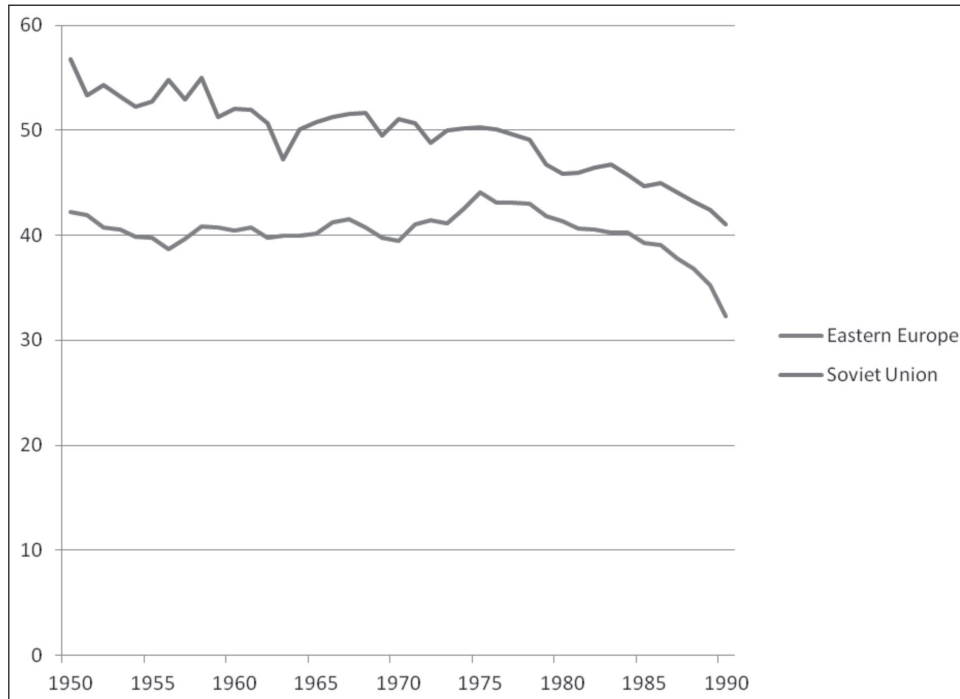
#### **IV. IS THE SOCIAL MARKET ECONOMY A GERMAN OR A UNIVERSAL MODEL?**

Very often during this paper, the Social Market Economy was described as a German model. However, it would be wrong to classify it as a model that would be only applicable to Germany. It is not. In fact, since December 1, 2009, the European Union is officially a "highly competitive social Market Economy" (Article 2, paragraph 3, Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the treaty establishing the European Community). Despite the discrepancy between theory and reality of Europe's economic policy, this is clearly an accomplishment for Social Market Economic thought.

Because the Social Market Economy is based on a value system, it can be questioned that Germans share fundamentally different values than people in other countries. Why would the combination of the freedom on the market with equitable social development not be a value system that is shared by other nations as well? It is and there is increasing evidence for that. Three cursory examples shall briefly illustrate this.

First, the case of Central and Eastern Europe: Socialism claimed that the freedom on the market is counterproductive to equitable social development and argued that central planning would be a viable alternative. It was not. While socialism brought about equitable social development in terms of health and educational standards (although still far from being better than standards in Western Europe), most importantly, people's capabilities had not expanded satisfactorily. Figure 2 shows how the former Soviet Union's gap in GDP per capita to Western Europe had widened continuously between 1950 and 1990. Eastern Europe's gap to Western Europe, on the other hand, only seemed to increase since the mid-1970s.

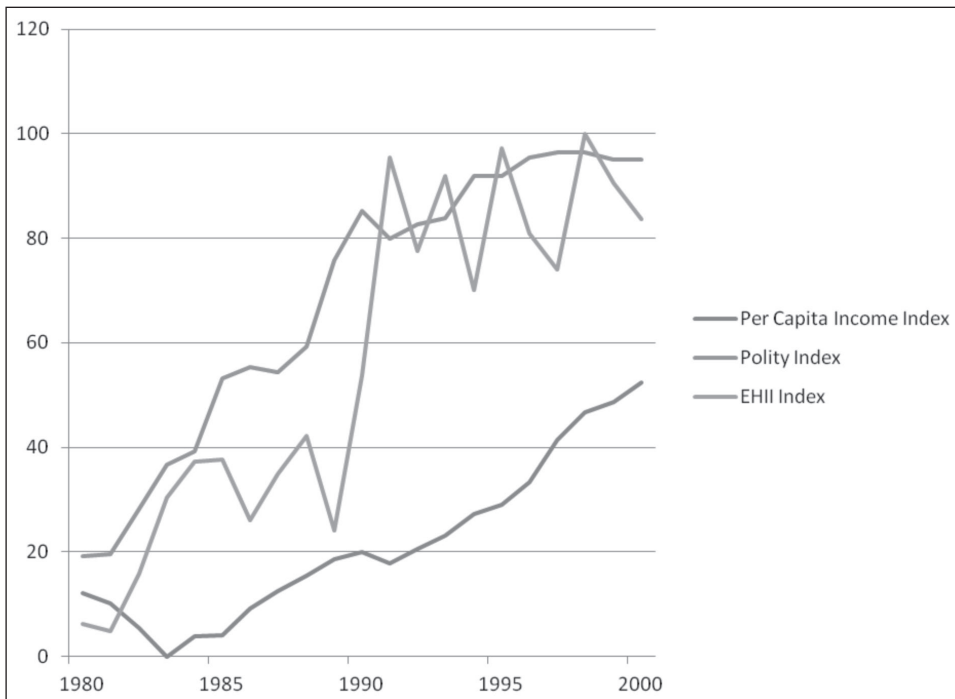
**Figure 2: GDP per Capita in Central and Eastern Europe and the former USSR relative to Western Europe's (1950-1990)**



Source: Maddison (online).

Second, the case of Latin America and the Caribbean: Latin America has always been among the regions with the highest levels of income inequality. When the so-called third democratization wave had swept over Latin America in the 1980s (Huntington, 1991), many hoped that existing levels of inequality would be reduced. This, however, had not been the case. In contrary, democratization and economic liberalization have widened the gap between the rich and the poor. This does not necessarily mean that economic development after democratization was not pro-poor. But because GDP per capita increased, what happened was that economic development between 1980 and 2000 benefitted higher income groups more than lower ones. This is illustrated in Figure 3 (the limitation of the observations to the 1980 to 2000 period is due to data constraints). Social Market Economic thought should therefore be a paradigm that is at least worth discussion as an alternative to internationally more dominant liberal paradigms, such as structural adjustment or the Washington Consensus. The 2010 report on "Time for Equality: Closing Gaps, opening Trails" by the Economic and Social Commission for Latin America and the Caribbean supports this conclusion.

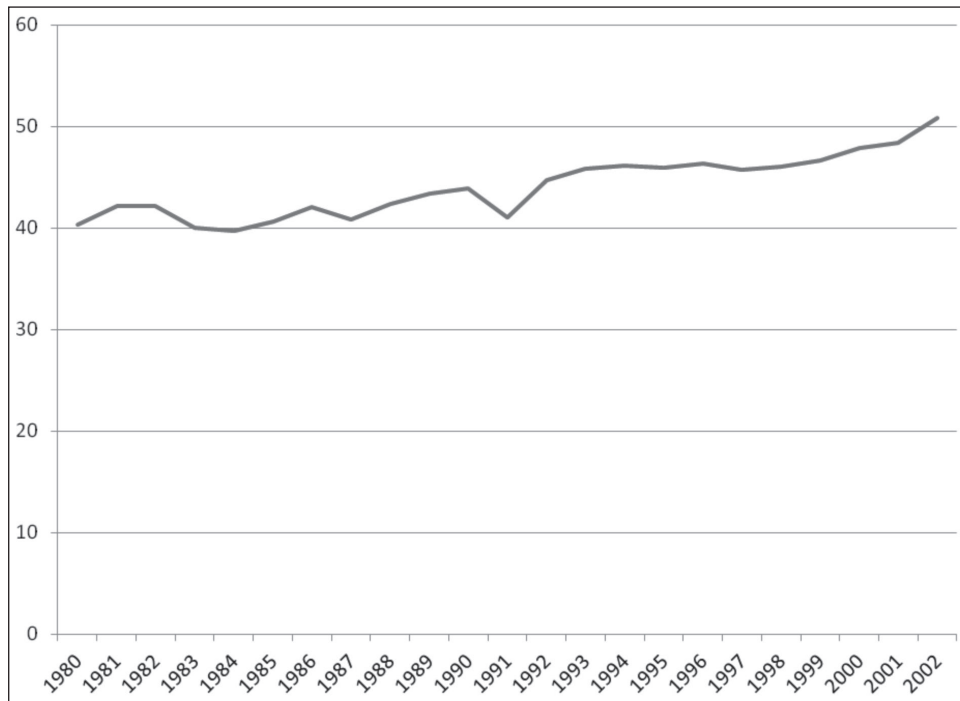
**Figure 3: Democratization, Growth and Rising Inequality in Latin America and the Caribbean.**



Source: 2011 World Bank Development Indicator Database, University of Texas Inequality Project, and Polity IV project.

Third, the Arab world. Similar to Central and Eastern Europe, many Arab countries have a socialist legacy. Yet as opposed to Central and Eastern Europe, Arab socialist countries introduced economic reforms in the 1990s without democratization. Instead, economic reforms were initiated from the top. These top-down economic reforms led to similar dynamics like in Latin America and the Caribbean in the sense that the fruits of economic reforms were limited to higher incomes. Because economic reforms came from the top, they were meant to secure the political power base of ruling elites as much as they were hoped to bring about new economic opportunities for all citizens. As the Arab uprising has shown, this strategy has failed. Not only has the Arab region among the highest levels of inequality in the world, as Figure 4 shows, inequality also increased by some 25% since the 1990s.

Figure 4: Income Inequality in the Middle East and North Africa (1980-2002)



Source: University of Texas Inequality Project.

A fourth and final case refers to post-socialist countries in Central and Eastern Europe, which have witnessed a dramatic deterioration of their income distribution since the collapse of socialism. As opposed to Latin America, which had seen average income per capita rise since the 1990s, Central and Eastern Europe walked through a valley of tears. Figure 5 provides a graphical idea of this. It shows that for much of the period between 1960 and the 1980s, income inequality was low. The graph also shows that following the fall of the Berlin Wall in 1989, income per capita (in purchasing power parity) declined for at least five years, and it was not before the early 2000s before per capita income had reached again pre-1990 levels. But most importantly, as the graph further shows, the economic transformation process could not maintain low levels of relative income inequality. In contrast, economic liberalization increased inequality within a short period of time to levels similar to those of Latin America.

**Figure 5: Inequality and Per Capita Income in Central and Eastern Europe**



Source: 2011 World Bank Development Indicator Database and University of Texas Inequality Project.

In summary, there is substantial evidence that economic liberalism alone is not sufficient to generate equitable social and therefore peaceful development. Because most of the economic liberalization programs occurred in the spirit of the so-called Washington Consensus with a strong focus on the role of the market, a discussion about the role of the state for economic development is again of great importance today. The Social Market Economy is a good reference in this context.

## V. CONCLUSIONS

The Social Market Economy is distinctively different from liberalism, socialism, and Keynesianism. Liberalism is a response to medieval philosophy and neoliberalism the attempt to give it a technical, as opposed to narrative, fundament. Socialism departed from liberal economics in frustration over the social question associated with industrialization. Social Market Economics shares this concern. But as opposed to a solution that deprives individuals of the right for a self-determined life as socialism did, Social Market Economics developed a framework that allows for the combination of the freedom in the market with equitable social development. Lastly, Keynesianism is a response to the Great Depression, whose parallels to other recessions are often overstretched. As opposed to Keynesian economics, Social Market Economics is not a crisis response design, but a crisis prevention concept.

Despite a long history of Social Market Economic thought, Social Market Economics is still a marginalized economic doctrine. Germany's particular constraints after World War II are one main reason for this. A second reason is that Germany's post World War II development cannot be seen independent from the global economic architecture that was built under the Pax Americana.

Yet ordoliberal thinking clashed at least at three occasions with US economic policy. This was the case in 1948 when Ludwig Erhard single-handedly liberalized prices, in 1973 when Germany left the fixed exchange rate to the US dollar, and in 1979 when Germany refused to subordinate its price stability objectives to an internationally coordinated demand stabilization pact. But despite these events, Social Market Economics never managed to step out of the shadow of Anglo-Saxon economics.

This may change. At least, there seems to be a rising frustration with contemporary economic development in various developing areas. Eventually, democratization and economic liberalization in Latin America, Central and Eastern Europe, and the Arab world have not met people's expectations yet. Citizens, civil society, the development community, and political leaders are demanding answers to the problem of the combination of market freedom with non-equitable social development. The concept of the Social Market Economy could surely inspire this discussion.

It would be wrong to conclude that the Social Market Economy is a German model. It is particularly wrong to assume that concerns with equitable social development are limited to German economic thought. In fact, already Adam Smith (1776/2007, p. 52) noted that "No society can surely be flourishing and happy, of which the far greater part of the members are poor and miserable." Yet, when Adam Smith spoke about poverty, he had not in mind the poverty generated by the industrial revolution, but the poverty that had prevailed during the dark ages.

Adam Smith did not yet anticipate the trade-off between efficiency and equitable social development. Instead he believed that “it is the great multiplication of the productions of all the different arts, in consequence of the division of labour, which occasions, in a well-governed society, that universal opulence which extends itself to the lowest ranks of the people” (p. 7). For Smith a “well-governed society” required less government, which, however, must be seen again as a response to the experience prior to the rise of renaissance philosophy. It seems unlikely that Smith would have objected to ordoliberal thinking and Social Market Economic values. Smith would surely have rejected Marxism, which is close to medieval central planning, except for the difference that the role of the church in medieval scholastic is replaced by an atheist social technocracy in Marxism.

Future research and policy dialog is important. For the Social Market Economy to gain greater acceptance, it must intensify its dialog with researchers from other developing areas. Future conferences should be dedicated to learning more about the history of economic thought in different areas of the world and seeking communalities in terms of prevailing value systems and historical economic experience. The Social Market is not a one size-fits-all economic model, but represents a value system and principles of economic policies that are universally applicable.

## VI. REFERENCES

Ekelund, R. and Hebert, R. (1997). *A History of Economic Theory and Method*, 4th Edition, New York.

Eucken, W. (1952). *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Bern/Tübingen.

Eucken, W. (1982): “The Social Question” in: Wünsche, N. and Friedrich, H. (Eds). *Standard Texts on the Social Market Economy*, Stuttgart/New York.

Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*, New York, NY.

Glossner, C.L. (2010): “The making of the German Post-War economy” in Glossner C. L. and Gregosz D. (Eds.). *60 Years of Social market Economy, Formation, Development and Perspectives of a Peacemaking Formula*, Sankt Augustin/Berlin, pp. 9-20.

Goldschmidt, N. and Wohlgemuth, M. (2008): “Social Market Economy. Origins, Meanings and Interpretations”, *Constitutional Political Economy*, vol. 19, pp. 261–276.

Huntington, S. (1991): “Democracy’s Third Wave”, *Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 2 (Spring), pp. 12-34.

Karsten, S. (1992): "Walter Eucken: Social Economist", *International Journal of Social Economics*, Vol. 19, Nos. 10/11/12, pp.111-125.

Lesch, H. (2010): "Free Collective Bargaining, Support Column or Crumbling Pillar of the Social Market Economy" in Glossner C. L. and Gregosz D. (Eds.). *60 Years of Social market Economy, Formation, Development and Perspectives of a Peacemaking Formula*, pp. 104-126.

Maddison, A. (online). *Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP, 1-2008 AD*, <http://www.ggdc.net/maddison/> (September 25, 2011).

Marx, K. (1844/1988): "The Meaning of Human Requirements Where There Is Private Property and under Socialism. The Difference between Extravagant Wealth and Industrial Wealth. Division of Labor in Bourgeois Society", in Marx, K. and Engles, F. (Eds.). *Economic and Philosophic Manuscripts of 1844 and the Communist Manifesto*, Amherst, NY, pp. 115-134.

Mises, L. v. (1981). *The Theory of Money and Credit*, Indianapolis.

Mueller-Armack, A. (1956): "Soziale Marktwirtschaft" in: Beckerath, E. (Ed). *Handwörterbuch der Sozialwissenschaft*, Vol. 9, Stuttgart, pp. 390-392.

Reich, R. (1999): "Economist John Maynard Keynes", *Time Magazine U.S.*, <http://ti.me/4So4wk> (September 25, 2011).

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*, New York.

Smith, A. (1776, 2007). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Hampshire, UK.

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the treaty establishing the European Community, December 17, 2007.

Weisbrod, B. (1979): "Economic Power and Political Stability Reconsidered: Heavy Industry in Weimar Germany", *Social History*, Vol. 4, No. 2, May, pp. 241-263.

World Bank (2002): "Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy", A World Bank Policy Research Report, Washington, D.C.

Wörsdörfer, M. (2010), "On the Economic Ethics of Walter Eucken" in Glossner C. L. and Gregosz D. (Eds.). *60 Years of Social market Economy, Formation, Development and Perspectives of a Peacemaking Formula*, Sankt Augustin/Berlin, pp. 21-42.



## Data Resources:

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2010). Time for Equality: Closing Gaps, Opening Trails, <http://bit.ly/psFVuL> (September 25, 2011).

Polity IV Project (online), <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.html> (September 25, 2011).

University of Texas Inequality Project (online), <http://utip.gov.utexas.edu/>, (September 25, 2011).

World Bank Development Indicator Database (online), <http://bit.ly/c5JuED>, (September 25, 2011).



# ***CAPÍTULO XIII***

## ***LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO. SUGERENCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ECONOMÍA BOLIVIANA***



*José Luis Evia*



# **La Política Económica y la Economía Social de Mercado. Sugerencias de Políticas Públicas para la Economía Boliviana**

*José Luis Evia<sup>1</sup>*

## **RESUMEN**

El artículo revisa la discusión sobre la concepción de las políticas económicas que se ha abierto a raíz de la crisis económica internacional. Esta discusión, aún cuando está recién empezando, ha planteado serios desafíos para los diseñadores de políticas. En política monetaria está claro que el paradigma del Banco Central con un único objetivo (la inflación) y un único instrumento (la tasa de interés de corto plazo), ha de ser reemplazado por un Banco Central que también incorpore las preocupaciones sobre la estabilidad financiera, y el tipo de cambio (lo que es especialmente relevante para países en desarrollo). También ha de incorporar el uso de otros instrumentos además de la tasa de interés de corto plazo. Por otro lado la política fiscal empieza a ser re-considerada como un instrumento de política importante, luego de que por muchos años su uso fuera considerado como poco efectivo para tener un rol estabilizador de la economía. En el ámbito de las políticas sociales, los efectos sobre el incentivo al trabajo y las presiones sobre el equilibrio fiscal y el endeudamiento en los países desarrollados, han mostrado sus limitaciones. Estas políticas tendrán que ser rediseñadas, pero teniendo en cuenta los principios de justicia social y protección a los sectores más vulnerables de la sociedad. La experiencia en materia de política social de los países desarrollados, y en especial de Europa, brinda lecciones que los países menos desarrollados no pueden ignorar. Esta discusión es central también para la Economía Social de Mercado que se basa en una economía de mercado, pero con una importante política social.

<sup>1</sup> Economista. Ex Director del Banco Central de Bolivia (BCB). Profesor Universitario. Investigador Senior y Coordinador del Informe Milenio sobre la Economía de la Fundación Milenio.

## I. INTRODUCCIÓN

La política económica atraviesa una crisis comparable con la que tuvo que enfrentar en la gran depresión de principio de la década de los 30 en el siglo pasado. Los conceptos sobre el funcionamiento de la economía, y la manera en la que la política pública debe de conducirse, parecen mostrar sus limitaciones, ante la evidencia de que éstas no han evitado que las crisis financieras vuelvan a poner en peligro la actividad económica, el nivel de empleo y el bienestar de las sociedades. La ciencia económica se encuentra en un debate, que recién empieza, sobre qué ha fallado, y está por verse, qué tan profundo será el impacto de la crisis sobre la forma en la que se encaran las políticas económicas. Este debate alcanza también al paradigma de la Economía Social de Mercado, que se basa en un paradigma de economía de mercado, que acepta la intervención del Estado para regular los mercados en casos de falta de competencia y fallas de mercado, pero complementa esta orientación económica con una fuerte política social de justicia social y de protección a los sectores más vulnerables de la sociedad. El presente documento pretende resumir el estado del debate, resaltado los elementos de especial interés para los países en desarrollo. Para ello el documento repasa los conceptos vigentes sobre política económica anteriores a la crisis, y muestra los elementos que se cuestionan a la luz de la crisis actual. El documento empieza revisando muy brevemente las ideas sobre política económica vigentes previas a la crisis, luego examina los efectos de la crisis sobre la política monetaria, continúa explorando la política fiscal, las políticas sociales y termina con algunas reflexiones. El presente ensayo no tiene la ambición de plantearse contribuciones al debate sobre el tema, sino de exponer la discusión que se desarrolla vigorosamente actualmente sobre las políticas económicas. En algunos casos se adelantan ideas sobre la relevancia de éstas reflexiones sobre las políticas económicas en países menos desarrollados como el nuestro.

## II. EL REDESCUBRIMIENTO DEL INDIVIDUO

La revolución en la teoría económica de los años ochenta, y que dominaría el pensamiento económico hasta hace poco, se basó en el re-descubrimiento del individuo, que había quedado "invisibilizado" con la creación de la macroeconomía. La teoría económica giró del estudio de los grandes agregados, al estudio de comportamiento optimizador del individuo. El paradigma volvió a explicar la macroeconomía por la agregación de los comportamientos individuales. En parte, este giro se explica por las deficiencias de la teoría macroeconómica de los años setenta del siglo pasado, incapaz de explicar el elevado nivel de inflación al mismo tiempo de un elevado desempleo. De acuerdo a la teoría económica dominante en este tiempo, esto no era posible, pues debía existir una relación inversa entre la inflación y el nivel de empleo (la llamada curva de Phillips que concentró gran parte de la discusión económica de la época). Por supuesto, contribuyeron también a este giro ideas revolucionarias (el énfasis en las decisiones inter-temporales, la hipótesis de las expectativas racionales), y el descubrimiento y la aplicación a la economía de nuevas técnicas de análisis, tanto a nivel de la teoría económica como de la econometría (el desarrollo de las técnicas de programación dinámica, y su aplicación a la economía, la crítica a las deficiencias de los métodos econométricos y la aparición de nuevas técnicas econométricas, tales como la co integración, los vectores autoregresivos, etc.).

Este cambio fue tan profundo en el pensamiento económico, que se puede calificar como una verdadera revolución, comparable con la revolución del pensamiento generado por la revolución keynesiana.

No sólo se volvió al estudio del individuo como centro del análisis, sino que además los modelos se alejaron de los análisis de equilibrio parcial, y tendieron cada vez hacia los análisis de modelos de equilibrio general. El énfasis por ver los efectos globales de las decisiones de un sector de la economía sobre los demás sectores, tomando en cuenta todas las reacciones se convirtió en el paradigma de análisis, especialmente en el análisis de la política económica. Estos modelos (los Modelos de Equilibrio General Dinámicos Estocásticos) son los que dominan actualmente el análisis económico, tanto a nivel de agregados más amplios, como en los análisis que utilizan datos más desagregados de la economía (Micro-simulaciones). Hay que señalar que la popularidad de éstos modelos se ha beneficiado del surgimiento de la computación, y su capacidad de resolver numéricamente sistemas complejos de múltiples ecuaciones.

Estos avances tuvieron profundas influencias sobre las recomendaciones de política económica. Un resultado principal de éstas nuevas corrientes fueron las de reconocer la importancia de la reacción (cambio de comportamiento) de los individuos frente a las definiciones de la política económica. Estas reacciones de los individuos habían quedado opacadas en el análisis keynesiano, que suponía que el individuo reaccionaba pasivamente ante las políticas públicas. Con la revolución en la teoría económica de los años ochenta, quedó claro que se debía cambiar ésta forma de concebir el comportamiento del individuo, teniendo en cuenta los cambios en su comportamiento, lo que tenía a su vez profundos efectos sobre la efectividad de las acciones de políticas públicas.

Llevadas a un extremo, de acuerdo a las conclusiones de la nueva economía clásica, la reacción de los individuos ante las políticas públicas hacen que éstas pierdan efectividad y sean inconsecuentes sobre la economía. Los individuos, al actuar óptimamente, se acomodan a las políticas de tal manera que éstas pierden toda efectividad. Una portada de *The Economist* de finales de los años ochenta del siglo pasado refleja muy bien este pensamiento, mostrando al estado como Gulliver, incapaz de moverse por las sogas con que los pequeños individuos en Lilliput le han atado.

Uno de los resultados, destacable, de esta revolución, fue que la investigación volvió sus ojos hacia lo que se llamó los determinantes “profundos” del crecimiento. Aparecieron los modelos de crecimiento endógeno, donde la investigación se centró en la capacidad de innovación de las sociedades y sus efectos sobre el crecimiento. El análisis de la productividad y la manera de obtener ganancias en éstas fue un tema que empezó a tomar un lugar importante en la investigación. También se notó un interés renovado por la relación entre el crecimiento económico y la geografía, las instituciones, la composición demográfica, entre otros, aspectos que habían sido antes relegados en la agenda de investigación de la ciencia económica, por el énfasis que se había dado al poder de las políticas económicas sobre la economía.

### III. LA CRISIS ECONÓMICA

La crisis económica que empezó el 2007, pero se desató con fuerza en el 2008 planteó un serio cuestionamiento a la política económica, y de manera más profunda a la teoría económica sobre la que ésta estaba fundada. Es no sólo natural, sino deseable que la nueva información que brindan las crisis (sucesos que, felizmente, sólo pueden observarse rara vez) sea utilizada para testear la forma en la que entienden los sucesos económicos, y para mejorar nuestro entendimiento sobre la economía. De hecho, los grandes desafíos y cambios, en la manera de concebir la teoría económica, han venido de las grandes crisis económicas; el surgimiento del Keynesianismo, luego de la Gran Depresión; la revolución de los Nuevos Clásicos, luego de crisis de estangflación a finales de los setenta. La crisis actual también debería dejar un claro sello sobre el rumbo de la teoría y política económica, pues es una oportunidad única de observar la efectividad de las políticas que se aplican.

En especial la crítica ha sido especialmente dura contra los modelos de equilibrio general dinámico estocástico, la racionalidad del individuo, el concepto de equilibrio del mercado, el papel (o la falta de este) del dinero en los modelos de ciclos reales, el descuido por las imperfecciones del mercado, la poca importancia que se asigna a la heterogeneidad de los individuos, y el descuido del análisis de cómo cambia el comportamiento de los individuos en situaciones de crisis (ver Caballero, 2011, Morales 2010).

Una de las críticas ha sido que los modelos económicos no han sido capaces de anticipar la crisis. Como hace notar Caballero (2010), es casi tautológico afirmar que no se pueden predecir las grandes crisis, porque si esto fuese así querría decir que se conocen los mecanismos que llevan a éstas crisis, y podrían anticiparse o evitarse, de manera que sus efectos serían atenuados, y no serían tan grandes (no causarían los enormes daños que causan).

Si bien no se puede pedir que la teoría anticipe el surgimiento de una gran crisis, se debería poder esperar que la explicase. Hall (2010) argumenta que “los modelos macroeconómicos existentes explican exitosamente los efectos inmediatos de una crisis financiera sobre el producto y el empleo”...“La visión dominante entre los macroeconomistas hoy en día es que una crisis financiera causa que la actividad económica colapse al incrementar las fricciones”. De acuerdo a Hall los modelos que incorporan fricciones financieras pueden explicar las caídas en el producto interno bruto (PIB) y el empleo de la magnitud que se ha observado; “Las fallas de la Macroeconomía en los últimos años no fueron la falta de entendimiento de qué sucede en la economía cuando golpea una crisis financiera”. Sin embargo resalta el hecho que éstos modelos “no pueden explicar el por qué los niveles de empleo y producción no se recuperan luego de que la crisis financiera ha amainado.” Uno de los puntos centrales en la investigación en el futuro debería ser entonces el tratar de explicar por qué los consumidores se muestran renuentes a comprar bienes durables y viviendas, aún luego de que la crisis financiera ha perdido fuerza.



Parecería que Hall ve el efecto de la crisis actual sobre el futuro desarrollo de la macroeconomía no como una revolución, sino como un cambio de énfasis en los temas que se incorporarán en la agenda de investigación.

Una posición diferente es la que adopta Caballero (2010), para quien “si el objetivo de la macroeconomía es proveer estructuras formales para enfrentar los problemas económicos reales más que los que surgen puramente de la literatura, debemos empezar a tratar algo nuevo pronto”. Ciertamente Caballero reclama una revolución en la manera de entender y analizar los problemas económicos. Caballero, al igual que Morales, hace énfasis en que “el objetivo último de la macroeconomía es explicar y modelar los resultados (simultáneos) agregados que surgen de las decisiones hechas por múltiples y heterogéneos agentes económicos que interactúan a través de complejas relaciones y mercados.” Esta sería una de las deficiencias de los modelos de equilibrio general, aún cuando se puede argumentar que los modelos más modernos de equilibrio general incorporan grupos de individuos con características diferentes (consumidores ricardianos vs. consumidores con restricciones de liquidez, por ejemplo). Sin embargo es claro que el problema de la interacción misma no ha sido todavía satisfactoriamente incorporado en los modelos de equilibrio general, ni en otro tipo de modelos, siendo una asignación pendiente.

Para ser justos con Caballero, su crítica a los modelos de equilibrio general va más hacia el énfasis que muchas veces se pone a este tipo de investigaciones, en la búsqueda de resultados cuantitativos que estarían destinados a la “sintonía fina” de las políticas económicas, más que “un instrumento más para entender una pieza del complejo problema, y explorar algunos efectos potencialmente perversos de equilibrio general que podrían afectar las intuiciones aisladas...”. Ciertamente este hecho, el de confundir un modelo con la realidad es un peligro presente en todo desarrollo modelístico, y ésta crítica es aplicable a todos los modelos a través de los cuales la economía se ha desarrollado como ciencia, y no exclusivo a los modelos de equilibrio general. De hecho, todos los modelos reducen la realidad a través de supuestos, por lo que los resultados de los modelos son altamente dependientes de los supuestos que contienen, que pueden ser o no válidos. Auerbach (2010) en relación a la discusión sobre la política fiscal observa que “algunas de las recientes disputas sobre el potencial efecto de las políticas fiscales pueden ser rastreadas a diferencias en los supuestos en los modelos de equilibrio general estocástico, así como a supuestos sobre la naturaleza y la secuencia de las políticas mismas”.

La crítica más resonante ha sido sin duda la crítica sobre la racionalidad del individuo, o más exactamente sobre las expectativas racionales. Para Caballero nos adentramos en “fantasilandia, con agentes económicos que pueden resolver problemas complejos de equilibrio general estocástico... aparentemente no reconocemos que aceptamos convenciones de comportamiento crecientemente absurdos y estiramos la inteligencia y la información de los agentes económicos subyacentes a niveles que los hacen irreconocibles”. Caballero enfatiza luego que en situaciones complejas los individuos deben hacer decisiones basados en información limitada.

Más aún en situaciones de crisis los individuos pueden responder basados en la ansiedad y el pánico. Fuster et. al. (2010) revisan la evidencia que muestra que las expectativas de los individuos se alejan de la racionalidad perfecta. No obstante como señalan los autores no existe todavía un acuerdo de cómo se debería de modificar este supuesto. La cantidad posible de representaciones no basadas en las expectativas racionales puede ser infinita, y difícilmente testeables. De todas maneras la esencia de las expectativas racionales, de que los individuos aprenden de sus errores, debería de conservarse en cualquier formulación. El incorporar elementos de ansiedad, y pánico parecen caminos prometedores a la hora de estudiar lo que Morales (2010) llama las patologías, es decir los momentos de crisis en los que el comportamiento de la economía puede ser radicalmente diferente al comportamiento en épocas más normales.

Durante las últimas décadas la investigación de los efectos sobre las políticas monetarias y fiscales se han basado en los modelos de equilibrio general dinámicos estocásticos, que como muchos autores recalcan han sido el caballo de batalla de la investigación en éstos temas. Todas las críticas a estos modelos tienen efectos profundas implicaciones no sólo para la manera en la que se han investigado las políticas económicas, sino principalmente sobre las recomendaciones que han surgido de estos modelos, y la forma en la que se ha conducido la política económica (aún cuando la política económica ha sido en muchos casos más pragmática al tomar las recomendaciones de política que salían de estos modelos).

#### IV. LA POLÍTICA MONETARIA

La discusión teórica sobre la política monetaria ha girado, con anterioridad a la crisis, sobre el consenso de la ineffectividad de que la política monetaria; es decir la imposibilidad de que la política monetaria pudiese alterar en el largo plazo el nivel de empleo y la tasa de crecimiento de la economía. Desde el consenso académico (lo que se denominó "Mainstream"), no existiría una relación entre la política monetaria y el nivel de empleo (o crecimiento) de largo plazo; el crecimiento de largo plazo no puede ser alterado por la cantidad de dinero en la economía ni por el nivel de la tasa nominal de interés. Es más, la tasa de interés real tiende a un nivel "natural" que está determinado por la productividad marginal del capital, que depende de factores reales como la tecnología o la educación. Por ello los esfuerzos que pudiesen venir por el lado de la política monetaria para impulsar el crecimiento y el empleo sólo podían tener un efecto momentáneo y de corto plazo, mientras los agentes ajustaban sus expectativas a la nueva información, para luego convertirse solamente en mayor inflación. A este resultado se denominó como la neutralidad del dinero. La evidencia empírica tendió a respaldar esta conclusión. Walsh (2003) revisa los esfuerzos empíricos para medir la relación entre el dinero y el nivel de producto, concluyendo que "el consenso de la literatura empírica sobre la relación de largo plazo entre el dinero, precios y producto es claro. El crecimiento del Dinero y la inflación esencialmente muestran una correlación de 1; la correlación entre el crecimiento del dinero y la inflación y el crecimiento del producto real es probablemente cercana a 0, aún cuando puede ser ligeramente positiva a tasas bajas de inflación y negativa a tasas altas" (Walsh, 2003). Esta visión es todavía, luego de la crisis, la visión dominante, y "en gran medida incontroversial" (Committee on International Economic Policy and Reform, 2011).

La inflación es considerada un resultado no deseado por la sociedad porque “la inflación alta y volátil deprime el crecimiento y distorsiona la asignación de recursos”... “daña desproporcionadamente a los segmentos más pobres de la sociedad que no poseen los instrumentos para protegerse de sus efectos negativos” (Committee on International Economic Policy and Reform, 2011). Por lo tanto el objetivo central de la política monetaria debía ser el obtener y mantener un nivel de inflación bajo. Si la política monetaria no podía afectar el crecimiento, y sus acciones sólo repercutían en mayor inflación, pronto se hizo a la política monetaria responsable únicamente de la inflación. Por ello en la mayoría de los países desarrollados los Bancos Centrales fueron encargados de centrar la mirada sobre la inflación, y evitar considerar eventuales políticas para impulsar el nivel de producto, ya que, en el largo plazo, sus acciones no podían afectar al mismo. Si bien los países menos desarrollados tardaron en adoptar esta visión, la mayoría se encaminó en esta misma ruta.

La investigación derivó en el análisis de lo que se conoció como “el sesgo inflacionario”, es decir el tratar de comprender de el por qué aún cuando los Bancos Centrales “comprendían” que los impulsos monetarios en el largo plazo sólo conseguían inflación, sin afectar las variables reales de la economía, en la realidad se observaba que los Bancos Centrales empleaban políticas monetarias expansivas, que determinaban mayores niveles de inflación de largo plazo. El modelo de Barro-Gordon se hizo popular. Según este modelo los Bancos Centrales generaban inflación por un problema de “inconsistencia temporal” que surge del hecho de que el Banco Central no puede creíblemente comprometerse a una política de baja inflación, pues si el público cree en las promesas del Banco Central, éste encontrará que es posible incrementar el producto y el empleo en el corto plazo sorprendiendo al público. Como el público anticipa este comportamiento del Banco Central, no confía en éste, y el resultado final es un nivel de inflación elevado, sin repercusiones sobre el nivel de producto. Este problema, conocido como el sesgo inflacionario, generó una gran literatura destinada a evitar este resultado sub-óptimo.

Las soluciones que se propusieron se centraron en evitar que los Bancos Centrales dependieran de los vaivenes políticos, y las necesidades de generar episodios pasajeros de crecimiento. Entre varios esquemas propuestos, e implementados, para lograr esto, destacan la independencia del Banco Central, y los esquemas de metas de inflación. En la primera fórmula se pretendía que el Banco Central tuviese independencia de los poderes elegidos del gobierno, para aislarlo de las tentaciones de lograr un crecimiento temporal de corto plazo, por necesidades del ciclo político, que domina los regímenes democráticos. Las autoridades del Banco Central comenzaron a ser nombradas por los congresos, por super-mayorías, y por períodos largos, que se sobreponían a los períodos gubernamentales. Adicionalmente se seleccionaba para el cargo de presidente del Banco Central a una personalidad que reflejara claramente una posición dura contra la inflación. Este esquema se popularizó en el mundo entero, una tendencia de la que no estuvo ausente Latinoamérica ni nuestro país. El ejemplo fue sin duda el BundesBank, que se convirtió en la referencia de una Banca Central moderna, gracias al éxito que había mostrado para controlar la inflación en Alemania. De hecho la independencia del Banco Central en Alemania alcanzó un consenso político, y es citado como un ejemplo de los éxitos de la Economía Social del Mercado.

Alternativa o complementariamente, se propusieron esquemas en los que se fijan reglas al Banco Central. En este esquema ingresaron las metas de inflación, que pronto se convirtieron en la moda a seguir por los Bancos Centrales. La idea detrás de las metas de inflación fue que la eliminación del sesgo inflacionario, por medio de compromisos del Banco Central. En estos esquemas el Banco Central debe de fijarse una meta de inflación y hacer los esfuerzos por cumplir con la misma. El cumplimiento de la meta generará confiabilidad en la política inflacionaria del Banco Central, lo que hará en el tiempo reconocer a la gente que está frente a un Banco Central que lucha contra la inflación, rompiendo así la desconfianza sobre el Banco Central y llevando a la economía hacia un equilibrio de baja inflación. La adopción de metas de baja inflación era el arreglo institucional que se encontraba para eliminar el sesgo inflacionario.

Hay que recordar que para que la política económica tenga efectividad, es decir para que efectivamente el Banco Central pueda ejercer una política destinada al control de la inflación, se debía tener un tipo de cambio flexible. De acuerdo al modelo de Mundell-Fleming, la política monetaria no es efectiva con un tipo de cambio fijo, pues en este escenario el Banco Central pierde el control sobre la oferta monetaria. Solamente con un tipo de cambio flexible el Banco Central puede ejercer una política económica, es decir controlar la cantidad de dinero en la economía. Por ello las políticas de metas de inflación se combinaban con tipos de cambio flexibles.<sup>2</sup>

Se reconocía en los modelos teóricos que el encargar al Banco Central solamente el control de la inflación (especialmente en los esquemas fuertes de metas de inflación) se reducía la posibilidad de que la política monetaria actuara contra-cíclicamente a la hora de enfrentar posibles shocks de la economía real, es decir actuara como estabilizadora del nivel de producto. La política monetaria, al concentrarse en la inflación, no sólo tendía a reducir fuertemente el rol contra-cíclico que podría tener, y dejaba al mercado la determinación del tipo de cambio, sino que se desentendía también de la estabilidad financiera. Esta última era relegada a la regulación y supervisión financiera, generalmente fuera del Banco Central (conocida como regulación micro-prudencial).

Como se señala en Committee on International Economic Policy and Reform (2011) todo este esquema se basaba en el principio de separación de Tinbergen (cada objetivo de política requiere de un instrumento). Por lo tanto los Bancos Centrales se centraban, casi de una manera pura, en el control de la inflación, a la que asignaban un solo instrumento: la tasa de interés de política (la tasa de interés de corto plazo que se controla por medio de las operaciones de mercado abierto). Esto descansaba en el supuesto de que la tasa de interés de largo plazo no es más que la composición de las tasas de interés de corto plazo esperadas en el futuro, y por ello al alterar la tasa de interés de corto plazo, se alteraban las tasas de interés de largo, por el arbitraje que hacían los mercados<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> En el caso boliviano el tipo de cambio es fijo, pero ajustable. Se puede argumentar entonces que el Banco Central tiene cierto control de la oferta monetaria, pues podía también mover (como en efecto lo hizo) el tipo de cambio. Pero ciertamente el hecho de que los movimientos del tipo de cambio fuesen discretos le resta fuertemente efectividad a la política monetaria. Adicionalmente, la poca integración de los mercados financieros bolivianos a la economía global, hace que no se cumpla con el supuesto de completa movilidad de capitales, por lo que es posible que la política monetaria tenga mayor efectividad en el caso Boliviano. Morales argumenta que el modelo Dornbush Mundell Fleming seguía teniendo pertinencia en el caso boliviano porque "habría analogía entre los movimientos internacionales de capital y los movimientos entre dólares y moneda nacional, aún si ellos se llevaran a cabo en la economía interna". Sin embargo si los dólares eran utilizados internamente como moneda (para realizar pagos, constituir depósitos, y realizar préstamos), ésta analogía se rompe, y los movimientos entre dólares y moneda nacional sólo cambiaría la composición y no el volumen de los medios de pago.

<sup>3</sup> En el caso boliviano el Banco Central centraba sus operaciones de Mercado Abierto en instrumentos de corto plazo, menores a un año.

Estos elementos estaban también presentes en la política monetaria del modelo de Economía Social de Mercado. Según Resico (2010) los elementos clave de un orden monetario para la Economía Social de Mercado son: “ 1) la obligación legal del Banco Central de orientar su política monetaria hacia el objetivo primordial de la estabilidad de precios; 2) independencia del mismo con respecto a instrucciones del gobierno y de otras instituciones (incluyendo el Poder Legislativo); 3) imposibilidad de remover a los miembros del directorio, órgano que toma las decisiones de política monetaria, mientras dure su mandato; 4) estricta limitación del financiamiento por parte del Banco Central de los déficit del presupuesto público”.

La crisis financiera de finales de la primera década del presente siglo ha cuestionado fuertemente esta manera de concebir la política monetaria. La crítica inicial fue el descuido de las autoridades monetarias habían hecho de la estabilidad financiera. La crisis ha hecho evidente que en ciertos escenarios la regulación micro-prudencial (dirigida a instituciones financieras de manera individual y separada) no es suficiente. Si bien los balances de las instituciones financieras pueden parecer saludables, éstos pueden deteriorarse rápidamente con el entorno. En un período de boom económico, los indicadores financieros de todas las instituciones financieras pueden ser positivos, pero si el entorno económico cambia bruscamente, estos balances pueden mostrar sus debilidades subyacentes. Como señalan Blanchard et. al. (2010), las regulaciones micro-prudenciales pueden jugar incluso en contra en períodos de crisis; “reglas de valorar al mercado, cuando se combinan con la regulación de ratios de capital constante, fuerzan a las instituciones financieras a tomar dramáticas medidas para reducir sus hojas de balance, exacerbando las ventas precipitadas y el desapalancamiento”.

La anterior observación es especialmente pertinente para economías dependientes de exportaciones de bienes primarios, sujetas a fuertes variaciones en sus términos de intercambio, y que no han logrado consensos sociales para esterilizar el efecto de las variaciones de precios sobre su economía. Las variaciones de los precios de las exportaciones hacen que el comportamiento económico de éstos países esté sujeto a fuertes vaivenes, con períodos de fuerte expansión y fuerte contracción de la economía, que sigue los precios de las materias primas. Esto se refleja también en las instituciones financieras, que en períodos de boom tienden a agrandar fuertemente sus balances, épocas en las que las regulaciones micro-prudenciales pueden resultar ciertamente insuficientes.<sup>4</sup>

Empieza a surgir un consenso sobre la necesidad de una macro-regulación, que observe los comportamientos del mercado. Esta macro-regulación puede ser ejercida en parte por los organismos de regulación financiera (a partir de instrumentos que controlen la expansión del crédito en relación a la evolución de la economía: por ejemplo a partir de sobre-encajes contracíclicos), pero se espera también que la política monetaria responda a escenarios que pueden poner en riesgo la estabilidad financiera. Esto requeriría que los Bancos Centrales pudiesen identificar las situaciones en las cuales el crédito y el precio de ciertos activos (la propiedad inmueble, por ejemplo) crece desmesuradamente (burbujas), e intervenir desinflando esta burbuja (alzando los tipos de interés, por ejemplo).

<sup>4</sup> Esta observación es muy pertinente en el caso boliviano, donde se ha presionado a los bancos a hacer más cartera en la época de bonanza, y se ha evaluado la situación de los mismos con criterios que no incorporan la posibilidad de escenarios de retracción. El hecho que el incremento de la cartera haya ido principalmente hacia los sectores de servicios comerciales, vivienda y construcción, así como el fuerte incremento de los precios de los bienes inmuebles plantea la necesidad de incluir la regulación macro-prudencial en las políticas.

Esta discusión no se ha resuelto, y existen también argumentos en contra de la intervención del Banco Central en estas situaciones, que no son recientes. Estas objeciones incluyen la dificultad de identificar una burbuja de precios. De acuerdo a la hipótesis de los mercados eficientes el precio actual resume toda la información disponible sobre el activo en cuestión, y las variaciones futuras de este precio son impredecibles, por lo que resulta inútil tratar de hacer una evaluación de los precios diferente a la que realiza el mercado.<sup>5</sup> Existen también dudas sobre la efectividad de la política monetaria para desinflar las burbujas (para una discusión extensa del tema ver Committee on International Economic Policy and Reform 2011). Blanchard (2010) llama la atención de que el utilizar la tasa de interés para la regulación macroprudencial puede terminar teniendo efectos no deseados sobre la actividad económica (el problema de Tinbergen). Por ello sugiere otros instrumentos potenciales que podría utilizar el Banco Central (variaciones en las regulaciones sobre capital, de liquidez, aumento en el valor de garantías, etc.).

En economías menos desarrolladas, y pequeñas la crítica más importante al modelo de Banco Central vigente antes de la crisis consiste en el manejo del tipo de cambio. Como se explicó anteriormente, el paradigma de las metas de inflación supone un tipo de cambio flotante, es decir un tipo de cambio determinado por el mercado. Las críticas vienen de dos posiciones. Una corriente que ve el tipo de cambio como un instrumento para fomentar el crecimiento de los bienes transables (manufacturas), y que toma los ejemplos de Asia como paradigmas de desarrollo. Para esta posición el mantener una moneda local sub-valorada es un poderoso incentivo al desarrollo económico, que se debería aprovechar. La otra corriente está más preocupada con los problemas de apreciación temporal de la moneda, que pueden influir fuertemente sobre la asignación de recursos de manera temporal. El flujo de capitales, o la variación del precio de las materias primas, pueden apreciar la moneda local, con importantes impactos sobre la asignación de recursos. Si este flujo de capitales se revierte, o si el incremento del precio de las materias primas resulta ser transitorio, la economía puede enfrentar problemas más adelante. Existe así potencialmente un rol para el Banco Central en relación al tipo de cambio. Este rol conflictúa potencialmente con el esquema de metas de inflación, y el control (estricto) de la inflación. De todas maneras, las preocupaciones sobre el tipo de cambio deberán estar más dentro de las preocupaciones de los Bancos Centrales. Esto también genera un rol para las políticas fiscales, lo que se revisará más adelante.<sup>6</sup>

Más recientemente la discusión se ha volcado hacia la pertinencia de mantener como único objetivo niveles de inflación bajos, en contextos de crisis económicas persistentes. La respuesta de la crisis en los países desarrollados fue el de reducir los tipos de interés. El objetivo de estas políticas fue actuar de manera contra-cíclica a la crisis, incentivando la expansión del crédito, el consumo y la inversión. Esta política fue compatible con los objetivos de inflación, debido a que las economías enfrentaban más bien un riesgo de recesión, y los niveles de inflación permanecían bajos. No obstante, la preocupación de los Bancos Centrales ha seguido centrada en la inflación.

<sup>5</sup> Greespan relata su experiencia, y conclusión al respecto en sus memorias.

<sup>6</sup> En el caso boliviano ha surgido un gran debate sobre el tipo de cambio. El Banco Central ha tendido a reevaluar el tipo de cambio ante el ingreso de divisas por concepto de exportaciones, y para frenar la inflación. Esto ha generado presiones, especialmente del sector exportador, sobre el Banco Central para evitar mayores apreciaciones. Si la subida en los precios de las materias primas demuestra ser transitorio, probablemente una política más prudente sobre el tipo de cambio se justifica.

Así, cuando la crisis pareció amainar, el Banco Central Europeo empezó a subir las tasas de interés para mantener la inflación en línea. Aún cuando la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED) mantuvo las tasas de interés en niveles cercanos a cero, y se ha comprometido a mantener éstos niveles durante el próximo año, han surgido presiones, incluso dentro del mismo FED, contra ésta política de prolongar políticas monetarias laxas. Adicionalmente algunos políticos han criticado la actuación de la FED, y han empezado a presionar por tasas de interés más altas. Es interesante notar que según los modelos teóricos, la independencia del Banco Central debía protegerlo de las presiones para bajar la tasa de interés, pero en éstas circunstancias esta independencia está más bien protegiendo de presiones al alza de los tipos de interés.

Blanchard et. al. (2010) se pregunta si existe diferencia entre inflaciones muy bajas e inflaciones moderadas. Ciertamente inflaciones elevadas tienen fuertes costos para las sociedades, pero inflaciones moderadas (como del 4%), mayores a las que tradicionalmente han sido las metas de inflación en los países desarrollados (alrededor del 1 o 2%), pueden ayudar a dar más espacio a la política monetaria para tener un rol de estabilización del producto. Inflaciones más elevadas permitirían mayores reducciones de la tasa de interés en tiempos de crisis económicas, relajando la restricción de tasa de interés cero, que actualmente enfrentan las economías desarrolladas.

Más radicalmente, otros economistas han establecido que en ciertas circunstancias, la inflación, sin ser deseable y representando costos para la sociedad, puede ser preferible a situaciones con elevado desempleo, cuyos costos pueden superar a los costos de la inflación. El tener una política monetaria laxa puede ayudar a la recuperación, y esto justificaría el riesgo de terminar con una inflación algo más elevada de los niveles muy estrictos que se han impuesto los Bancos Centrales. Blanchard (2010) también se pregunta si cuando la tasa de inflación es baja, los formuladores de políticas deben errar en el lado de una política monetaria más laxa, de manera de minimizar la posibilidad de una deflación, aún si esto significa incurrir en el riesgo de mayor inflación en el caso de un surgimiento inesperadamente fuerte de la demanda. Adicionalmente, dado que uno de los problemas que se tiene es el excesivo apalancamiento, y el peso del endeudamiento, la inflación también puede ayudar a reducir el endeudamiento en términos reales (Tim, 2011; Krugman, 2011).

Vale la pena retomar la discusión sobre la tasa de interés de corto plazo como el principal instrumento del Banco Central. Como se ha discutido antes, esto descansa en el supuesto de que el arbitraje hace que las tasas de interés a largo plazo se determinen por las tasas de interés de corto plazo y las expectativas sobre éstas tasas en el futuro. Pero como Blanchard (2010) señala, en tiempos de crisis ésta relación se rompe, lo que justifica el empleo de otros mecanismos para extender liquidez. Esta preocupación puede ser también relevante para países con mercados financieramente poco desarrollados, donde el arbitraje es mucho menos que perfecto. En éstas circunstancias las tasas de interés de largo plazo se constituyen también en un instrumento del Banco Central.



## V. LA POLÍTICA FISCAL

La política fiscal había sido relegada como instrumento de política las dos últimas décadas anteriores a la crisis. Como apunta Blanchard (2010), aún cuando ésta había estado en el centro de las políticas macroeconómicas luego de la gran depresión, ha tomado el asiento trasero en relación a la política monetaria más recientemente, por lo menos en los desarrollos teóricos. En el ámbito práctico, en cambio, se han observado el uso de políticas fiscales expansivas en varias oportunidades. Blanchard (2010) cita el caso de Japón durante la crisis de principios de los noventa. Según Auerbach, et. al. (2010) se puede detectar en los Estados Unidos un resurgimiento de la política fiscal en la última década, empezando con el gobierno de George W. Bush; la política fiscal se ha utilizado activamente en los Estados Unidos en las últimas recesiones en los años 2000 (la crisis provocada por la explosión de la burbuja tecnológica), y ciertamente al principio de la presente crisis económica.

Las razones teóricas para el poco interés en la política fiscal eran varias. Se hacía énfasis en los rezagos existentes entre el momento de decidir su aplicación y el momento en que ésta empezaban a afectar la economía. Esto se debe al trámite que debe seguir cualquier expansión del gasto del gobierno, o la reducción de impuestos, en regímenes democráticos, donde deben pasar por la aprobación del congreso, lo que implica casi siempre procesos largos, y requiere de acuerdos políticos. Esto mismo hacía que la política fiscal estuviera más expuesta a los intereses políticos de corto plazo<sup>7</sup>. Más importante, el gasto de gobierno genera reacciones en la conducta económica de los individuos, lo que limita la efectividad de la política fiscal. Así, por ejemplo, el incremento en el gasto de gobierno, puede reducir el consumo de las familias, ya que éstas prevén que algún momento tendrán que cargar con el costo de éste mayor gasto. En un escenario extremo, cuando se produce un completo “crowding-out” del consumo de las familias por el consumo del gobierno, la política fiscal no tendría efectos sobre el nivel de capital, sobre el nivel de empleo, y el crecimiento de la misma.

De la misma manera, la forma de financiar los gastos del gobierno tampoco afectaban la decisión de los hogares de consumir o invertir una mayor cantidad de sus ingresos, debido al resultado que se conoce con el nombre de la equivalencia ricardiana. De acuerdo a la equivalencia ricardiana, un menor nivel de impuestos no genera un mayor nivel de consumo, pues las personas tienen expectativas racionales, y son conscientes de que un mayor déficit fiscal que se financia con deuda, la que tendrá que ser cubierta en el futuro con un mayor nivel de impuestos, por lo que los agentes ahorrarán más para poder pagar sus mayores impuestos más adelante. Dada la equivalencia Ricardiana es indiferente la manera en la que el gobierno financia sus gastos, sea a través de mayores impuestos o a través de deuda, pues las familias responderán reduciendo su gasto de cualquier manera. Adicionalmente, como se veía a la política monetaria más efectiva para enfrentar la estabilización de los mercados, podía prescindirse de la política fiscal para estabilizar el producto.

<sup>7</sup> Algunos autores han sugerido el otorgar a la política fiscal la independencia de que goza la política monetaria en muchos países. Esto no ha prosperado, pues la política fiscal parece estar en el centro de las decisiones que se deben hacer de manera política.



En el caso de los países en desarrollo, dadas las restricciones de ingresos y las elevadas necesidades de desarrollo de bienes públicos, las variables fiscales no han sido vistas como instrumentos de política sino como una restricción, a la que había que ajustar los gastos públicos, que frecuentemente se muestran como inflexibles. Son contados los países que han logrado mantener un superávit en sus cuentas públicas como una medida de política económica, y no ha sido infrecuente ver problemas de sobre endeudamiento o “dominancia fiscal”, nacidos en la necesidad de expandir la provisión de bienes públicos, por encima de las capacidades fiscales. Dados los problemas institucionales de éstos países también los ingresos fiscales han sido frecuentemente inflexibles. La debilidad institucional de éstos gobiernos los hace muy vulnerables a la reacción de la población, o a grupos de interés, incapacitándolos para modificar impuestos, por lo que los impuestos son considerados como muy sensibles políticamente. Por ello la política fiscal no ha jugado en la mayoría de los casos un rol de estabilización del producto.

Adicionalmente, como nota Blanchard (2010), en períodos de crisis no existían posibilidades de implementar políticas fiscales (expandir el gasto o reducir los impuestos) pues las posibilidades de endeudamiento del sector público son limitadas, debido a la limitada profundidad de los mercados financieros en los países en desarrollo. En épocas de bonanza tampoco se han logrado generar superávits, pues el incremento de los gastos ha acompañado de cerca cualquier incremento en los ingresos, sin dejar margen al ahorro. Las políticas fiscales han sido típicamente pro-cíclicas en los países en Desarrollo<sup>8</sup>. Los países en desarrollo tampoco no han podido generar estabilizadores automáticos fiscales, debido a sus limitaciones presupuestarias, pero también a la poca institucionalidad que poseen, y que les obliga a tener sistemas tributarios sencillos de mantener y administrar.

Entre los países exportadores de materias primas son también contadas las experiencias exitosas de fondos de estabilización. Aún cuando varios países latinoamericanos (Chile, Ecuador, Venezuela, Mexico y Trinidad y Tobago) han logrado la constitución de fondos de estabilización, en la mayoría de éstos los gobernantes de turno han encontrado la manera de eludir las regulaciones de éstos, o directamente abolirlos, para gastar los recursos públicos que se estaban acumulando en los mismos, de manera que estos no han cumplido con el objetivo que se les había asignado.

La región también ha experimentado con reglas fiscales (Chile, Ecuador, México, Venezuela y Perú) efectos positivos en su situación fiscal, éstas reglas estaban basadas en metas para el balance fiscal estructural, el balance fiscal corriente, el balance fiscal global, la tasa de crecimiento de los gastos fiscales o la deuda pública. En la mayoría de los casos estas reglas se relajaron, varios gastos fueron excluidos de las reglas, o se suspendieron. Villafuerte et.al. concluye que la experiencia con los fondos de estabilización y las reglas fiscales son mixtas. No existe una relación entre la presencia de estas instituciones y la ciclicidad de las políticas en los países latinoamericanos.

<sup>8</sup> Ver Villafuerte, et.al. 2010

La discusión teórica sobre la política fiscal en los países desarrollados se centró en el valor del multiplicador fiscal. Auerbach et. al. (2010) provee una reseña sobre las diferentes metodologías empleadas y los resultados de los esfuerzos por medir el valor del multiplicador fiscal, llegando a la conclusión de que “80 años luego de la Gran Depresión y la llegada de la teoría keynesiana, el rango de los efectos multiplicadores estimados es vergonzosamente grande”. Esto implica que no existe un consenso empírico sobre la efectividad de la política fiscal. No obstante la crisis del 2008, y debido a que la política monetaria tradicional se había encontrado con el límite de la tasa de interés cero, la política fiscal se ha utilizado extensamente por varios países, lo que ha hecho que los déficits fiscales crezcan desmesuradamente. Auerbach et. al. (2010) notan que “la práctica reciente de la política fiscal ha ido a un paso que muchas veces se ha adelantado nuestro entendimiento sobre sus efectos”.

Como se ha señalado antes, del resurgimiento reciente de la política fiscal se debe a que la política monetaria, que había ocupado un papel central como estabilizador del producto, en la reciente crisis fiscal se ha visto grandemente limitada, por la restricción de llevar la tasa de interés por debajo de cero, una restricción que se había pensado fuera de las probabilidades (Romer, 2011). Esto ha hecho que se revalúe la política fiscal como un instrumento importante para la estabilización del producto, aún cuando como se ha dicho antes, no existe consenso sobre su efectividad. Más aún, los multiplicadores pueden variar dependiendo de las condiciones económicas, y de las condiciones de la política monetaria. Como nota Auerbach (2010) “en circunstancias normales, un incremento en el gasto de gobierno puede estimular el producto y la inflación, que a vez llevará a un incremento en la tasa de interés, que puede reducir la demanda de consumo e inversión. No obstante, cuando las tasas de interés caen al límite cero, esta respuesta estará ausente, y la respuesta del producto será entonces más grande, porque la autoridad monetaria desearía que la tasa de interés esté aún más baja”.

Así como la política monetaria tiene una restricción inferior, debido a que no puede generar tasas de interés negativas, la política fiscal tiene también una restricción que resulta del crédito al que puede acceder para poder expandir el gasto por sobre sus ingresos. Si un gobierno no tiene posibilidades de endeudarse, tampoco tiene posibilidades de tener una política fiscal activa. La experiencia de varios países europeos, notablemente la experiencia griega, muestra estos límites con claridad. Hay que notar que esto se hace muy evidente en el caso de los países europeos, pues no pueden recurrir al crédito de sus propios Bancos Centrales para financiar el gasto público (o el pago de la deuda)<sup>9</sup>. Si éste fuera el caso, los límites de la política fiscal serían menos visibles, como en el caso de países que poseen Bancos Centrales.

Los límites de la política fiscal entonces tienen que ver con la “sostenibilidad del endeudamiento”. De hecho el endeudamiento público refleja el camino que la política fiscal ha transitado. La política fiscal debería de estar en equilibrio intertemporalmente, es decir, ser capaz de cumplir con sus obligaciones (pagar sus deudas). Si el público percibe que la política fiscal ha llevado la deuda a niveles insostenibles, entonces no podrá obtener crédito, y por ello no podrá tener una política fiscal expansiva. Si en una situación de endeudamiento insostenible, el gobierno recurre al Banco Central para el crédito, ésto significa una expansión de los medios de pago. Aquí la política fiscal “domina” la política monetaria y los límites entre éstas políticas se diluyen.

<sup>9</sup> No obstante algunos países, Grecia entre éstos, han recurrido al endeudamiento interno con bancos privados y otras instituciones como los Fondos de Pensiones (ver Committee on International Policy and Reform, 2011). Hay que recordar que en Bolivia, por ley, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP's) deben invertir una parte de los recursos que reciben en deuda pública.

En una situación normal lo anterior significaría que el valor del dinero en el futuro caerá, lo que tendería a que el público buscara activos más seguros donde depositar su riqueza, lo que podría devenir en mayor inflación, o deterioro del tipo de cambio. En una situación de “trampa de la liquidez” esto no tiene por qué ocurrir.

Un aspecto importante es que lo que importa más que la sostenibilidad en sí es cómo perciben la situación fiscal los agentes privados. Aún con un nivel sostenible de endeudamiento, es posible que no se pueda financiar una política fiscal activa, debido a que los agentes no están dispuestos a conceder préstamos al gobierno, porque perciben (erróneamente) que la situación es insostenible. Los problemas de comunicación con el público son también importantes para las políticas fiscales. Esto refuerza la importancia de tener “espacio fiscal” (Romer (2011), Blanchard 2010), es decir tener un nivel de endeudamiento suficientemente bajo como para poder tener una política fiscal activa en caso necesario. La importancia de contar con fondos de estabilización son una extensión lógica para el caso de los países sujetos a variaciones importantes de sus ingresos, debido a la volatilidad de las fuentes de ingreso fiscal.

Un aspecto que surge del análisis es la conexión de la política fiscal y la política monetaria, y la necesidad de coordinación que existe entre éstas, que ha sido muchas veces descuidada. Como se ha visto antes la política de endeudamiento fiscal puede tener efectos sobre la política monetaria, la política fiscal tiene también efectos sobre el tipo de cambio. Esto es especialmente cierto para los países exportadores de materias primas en períodos de auge de precios. Dado que, a través de la tributación o de la producción directa, los gobiernos reciben una importante fracción de la renta de recursos naturales, el gasto de éstos recursos puede afectar fuertemente el gasto total en la economía, y a través de esto los precios relativos entre bienes transables y no transables. Por ello la decisión sobre el gasto de éstos recursos afectará el tipo de cambio, una variable que debe estar en las preocupaciones del Banco Central. Una conducción adecuada de la política fiscal y monetaria requiere de estrecha coordinación, y visiones comunes, que permitan a los operadores de política asumir sus responsabilidades respectivas.

## VI. LAS POLÍTICAS SOCIALES

Una concepción central de la Economía Social de Mercado es que la lógica económica no puede ser el único principio de organización social. Esta debe incluir los principios de “dignidad humana, la justicia social, la seguridad social y la paz social”, la eficiencia económica “debe ser combinada con la protección social y la equidad” (Resico, 2010). Según Resico los principales fines del Estado Social son: 1. Fomentar la libertad, garantizando a las personas oportunidades de empleos en una economía productiva, implementando un sistema de seguridad social e impulsando una política de lucha contra la pobreza; 2. Establecer la justicia social través de una justicia distributiva, que complementa la justicia de rendimiento, e igualdad de oportunidades en las condiciones iniciales de los ciudadanos; 3. Garantizar la paz social y la resolución pacífica y consensuada de los conflictos de intereses.

La protección social se expresa en la política laboral y la política social. La política laboral otorga al trabajador una serie de derechos que incluyen el derecho a la libre asociación, las convenciones (negociaciones) colectivas, y el derecho a la huelga.

Todos estos derechos están destinados a mejorar el poder de negociación de los trabajadores, de manera de equilibrar el poder de los empresarios, haciendo que los trabajadores puedan obtener una porción justa de las ganancias de productividad. Estas políticas se complementan con un seguro de desempleo, y agencias públicas de empleo.

La política social se ejerce a través de una red de protección social, que cumple también la tarea de redistribución de los ingresos, como expresión del principio de solidaridad. "La importante función del Estado social consiste en crear para todos los miembros de la sociedad, dentro del marco del orden constitucional y de las posibilidades económicas, las condiciones materiales mínimas, definidas democráticamente, que permiten gozar de los derechos fundamentales, así como asegurar las condiciones de una vida digna"(Resico 2010). El sistema de seguridad social, comprende diversos seguros: protección social ante el retiro, edad avanzada, pobreza, la incapacidad, el desempleo, seguro obligatorio de accidentes, seguro médico obligatorio, seguro de invalidez. Esta concepción del desarrollo ha tenido una influencia amplia en Europa, especialmente en Alemania, donde se ha desarrollado un extenso estado de bienestar.

La Economía Social de Mercado reconoce que la acción del estado debe ser subsidiaria, es decir la responsabilidad de su bienestar recae principalmente sobre el individuo, y el Estado debe de procurarle asistencia solamente en caso de que el individuo se encuentre incapacitado para dotarse de una vida digna. También reconoce el peligro de convertirse en un estado bienestarista, cuando el estado social "libera a la persona de la responsabilidad de ocuparse de su propia existencia y su futuro, ... las personas beneficiadas llegan a considerar las prestaciones como permanentes y sin obligaciones correspondientes" (Resico, 2010).

No obstante, es justamente en éstos ámbitos donde la economía europea, y la economía alemana en particular, han encontrado problemas en su modelo de estado de bienestar. Los problemas con el extenso sistema de seguridad social ya eran perceptibles antes de la crisis internacional de fines de la década pasada. De acuerdo a muchos autores, el estado de bienestar encontró problemas con el proceso de globalización. En los países desarrollados la globalización y el desarrollo tecnológico tuvieron un sesgo hacia el empleo de mano de obra calificada, reduciendo la demanda de mano de obra no calificada. La reducción del empleo de mano de obra no calificada fue engrosando el desempleo, e incrementó el costo del seguro de desempleo. Este mayor costo del seguro de desempleo requiere de mayores impuestos a los trabajadores calificados, lo que reduce también el incentivo al trabajo de este grupo.

El seguro de desempleo resultó ser suficientemente generoso en relación a los salarios como para desestimular los esfuerzos por encontrar trabajo. Los elevados beneficios por desempleo, junto a los acuerdos colectivos de salarios permitieron a los sindicatos tener una posición muy agresiva, lo que les permite alcanzar salarios elevados y menores horas de trabajo, lo que a su vez desestimula el empleo.

Los requerimientos del seguro de desempleo, a su vez, hacen que los impuestos sobre los trabajadores calificados sean muy elevados, desincentivando otra vez el empleo, e incentivando la fuga de cerebros. Sinn (citado por Snower, et. al.) señala que el impuesto marginal a los ingresos en Alemania está entre los más altos del mundo, y que el promedio de horas totales trabajadas al año en Alemania es sólo mayor al promedio de Holanda y Noruega. Los impuestos al capital también son muy elevados, lo que estimula la fuga de inversiones.

Adicionalmente las economías desarrolladas, especialmente las europeas, enfrentan un cambio demográfico importante. El envejecimiento de la población, debido a una caída en la tasa de fertilidad, ha puesto una gran presión sobre los sistemas de seguridad de largo plazo, que son sistemas de reparto ("Pay as You Go"), donde las contribuciones de los trabajadores activos, son las que financian el pago de la pensiones de los trabajadores pasivos. La reducción de la cantidad de trabajadores activos en relación a los trabajadores pasivos, por el cambio demográfico, ha hecho que los sistemas de pensiones queden desfinanciados, poniendo en riesgo el sistema de seguro de vejez. A esto a de añadirse el "retiro temprano" al que se acogen muchos trabajadores entrando en la jubilación a una edad temprana.

El sistema de seguridad social ha resultado muy oneroso, y una gran parte del presupuesto público de los estados de bienestar se destina a transferencias sociales pasivas. Parte de esto se ha financiado con deuda pública, lo que ha hecho que muchos países alcancen niveles elevados de endeudamiento, aún antes de la reciente crisis Europea. El creciente desempleo y los elevados niveles de deuda pública en los países europeos ha resaltado la necesidad de reformar los sistemas de seguridad social. Muchos países han empezado a reducir sus sistemas de seguridad social. De acuerdo a Busch (2010), el desmantelamiento del estado de bienestar se puede observar en los datos de muchos países europeos (particularmente en los países de la nueva Europa) desde mediados de los noventa, especialmente en los sistemas de pensiones y salud.

Aún cuando con diferencias entre los países europeos, las reformas de la política de pensiones está avanzado hacia un sistema de contribuciones definidas, y el seguro de desempleo se está haciendo más exigentes, reduciendo el período de cobertura y el monto de la pensión. Las reformas en los sistemas de salud, en cambio han sido más diferenciados, dependiendo de las condiciones propias de cada país. Es previsible que éstas reformas al sistema de seguridad social se profundicen dada la situación actual de muchos países europeos con crecientes dificultades fiscales y endeudamiento. En éste sentido, la Comisión Europea ha demandado; i) la reducción de los ratios de déficit y endeudamiento; ii) el incremento de las tasas de empleo; y iii) reformas a la seguridad social, especialmente a los sistemas de pensiones y salud (ver Busch, 2010). Las reformas tendrán el objetivo de disminuir los incentivos a acogerse a los seguros de desempleo o de vejez, incentivando una mayor participación en el mercado de trabajo.

En los países latinoamericanos, incluida Bolivia, los sistemas de seguridad social se desarrollaron mucho menos<sup>10</sup>. Para los sistemas de seguro de vejez y de los seguros de salud, el principal problema fue la escasa cobertura, debido principalmente a lo reducido del empleo formal. La seguridad social no ha llegado a los sectores informales, así como a la todavía importante población rural. La seguridad social, de corto y largo plazo, se ha concentrado entonces en los sectores urbanos formales, y los empleados públicos (incluidas las fuerzas policiales y ejército)<sup>11</sup>.

Los países latinoamericanos han visto recientemente un período de bonanza gracias al alza de los precios de las materias primas que exportan. Esto ha hecho que la restricción presupuestaria se relaje, de manera que los sistemas de seguridad social no han enfrentado las restricciones que enfrentan los países desarrollados, y han contado con recursos para su expansión, a diferencia de las décadas pasadas, en las que las restricciones presupuestarias fueron dominantes. Los sistemas de seguridad social enfrentaron problemas de sostenibilidad en la década de los ochenta, cuando la crisis de la deuda externa generó dificultades presupuestarias importantes. Esto generó una serie de reformas entre las que destacan la reforma de pensiones, donde la región inició un tránsito de un sistema de reparto a un sistema de contribuciones definidas<sup>12</sup>.

La creación de un sistema de seguridad social debería ser una prioridad de la sociedad. El principio de la Economía Social de Mercado de que la lógica económica debe complementarse con principios de dignidad humana, justicia social, seguridad social y paz social es totalmente relevante en sociedades como la boliviana, donde los problemas de pobreza son tan extendidos, y los conflictos sociales se han tornado tan agudos y crónicos, que han llegado a constituirse en un peligro para la convivencia social, y en un obstáculo para el desarrollo económico. La necesidad de cohesionar la sociedad y de reducir la pobreza son argumentos suficientes para el desarrollo de un sistema de seguridad social que proteja a la población más vulnerable.

No obstante la experiencia europea señala la necesidad de que éstos sistemas sean sostenibles en el tiempo, y que revalúen los principios de subsidiariedad, y de evitar el desincentivo al trabajo (incluido el incentivo al retiro temprano). La sostenibilidad de los sistemas de seguridad social debe estar en el centro del diseño de un sistema de seguridad social, evitando que éstos sistemas experimenten expansiones en tiempos de bonanza, que resultan inabarcables en tiempos de restricciones económicas. Hay que considerar también la participación del sector privado, de manera que la población tenga acceso a servicios financieros de seguros, transferencias de sus recursos en su ciclo de vida, y crédito para acceder a la educación.

<sup>10</sup> En el caso boliviano nunca se desarrolló un sistema de seguro de desempleo.

<sup>11</sup> En un esfuerzo por ampliar la cobertura de los sistemas de salud y de vejez en Bolivia se crearon sistemas de atención a los sectores más vulnerables de la sociedad (población adulta, y menores), y una renta de vejez no contributiva, que se asienta en gran parte en la renta petrolera.

<sup>12</sup> En Bolivia se realizó una reforma de pensiones a fines de los noventa, hacia un sistema de capitalización individual. Más recientemente se ha cambiado esta reforma de pensiones introduciendo un sistema "solidario", reduciendo la edad de jubilación, y atenuando la relación entre las contribuciones y la pensión que se recibe una vez que se pasa al retiro. También se han creado una serie de bonos (bono Juancito Pinto, bono Juana Azurduy de Padilla), con el objetivo de incentivar la asistencia escolar, y el control pre y post natal.

La participación del sector privado en el desarrollo de éstos servicios contribuye a que en primera instancia sean los mismos individuos los que se preocupen por su seguridad, de manera que el estado pueda concentrarse en brindar seguridad a la población que se encuentra en condiciones de desventaja, cumpliendo así con el principio de subsidiariedad. Uno de los problemas de la seguridad social, como se ha señalado más arriba, es que ésta sólo ha alcanzado a sectores relativamente más favorecidos, descuidando a los sectores más vulnerables.

## VII. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La crisis económica que atraviesa el mundo ha desnudado las limitaciones de los esquemas sobre los que funcionaban las políticas económicas. Se ha iniciado un apasionante debate sobre cómo deben modificarse las políticas económicas para servir mejor a la sociedad. En el ámbito de la política monetaria el esquema de un Banco Central con una meta y un instrumento no es ya sustentable. Los Bancos Centrales deberán incorporar en sus preocupaciones los temas de estabilidad financiera y aquellos relacionados con el tipo de cambio. También deberán explorar otros instrumentos que están a su alcance.

Se ha hecho evidente también la necesidad de tener políticas fiscales, como un instrumento importante para la estabilización del producto en el corto plazo. Aún cuando no existe un conocimiento completo sobre la forma de su impacto sobre la economía, ha sido necesario echar mano de estas políticas ante las limitaciones de la política monetaria. Esto ha resaltado la importancia del manejo de las cuentas fiscales y la deuda pública en épocas más tranquilas. Para los países dependientes de exportaciones de materias primas, sujetos a fuertes variaciones de precios, la enseñanza es directa. Estos deben disminuir su deuda y ahorrar en períodos de auge, para tener espacio para la política fiscal en períodos de depresión. No obstante, aún cuando algunos países de América Latina han experimentado con reglas fiscales y fondos de estabilización, los resultados no han sido en general los esperados. Problemas de economía política, tan importantes en países menos desarrollados, parecen ser responsables de que no se hayan respetado las reglas de prudencia que imponían estos esquemas.

Se ha hecho también evidente que los límites entre la política fiscal y la política monetaria son menos claros que los que se suponía. En países en desarrollo, debido a la poca profundidad de los mercados financieros, una política fiscal activa tiene impacto sobre la política monetaria a través del crédito del Banco Central al sector público. De la misma manera, el gasto público de los recursos extraordinarios provenientes de una bonanza en exportaciones de materias primas afecta también a la política monetaria. La política fiscal y la política monetaria deberán coordinar más de cerca sus acciones.

Finalmente, la política social, uno de los pilares de la Economía Social de Mercado también está en crisis, especialmente en los países desarrollados. El desincentivo al trabajo que ha surgido por políticas sociales muy generosas, las presiones a los sistemas de pensiones por lo cambios demográficos, y los efectos de la globalización sobre los mercados de trabajo, se han hecho evidentes con el surgimiento de la crisis económica, que ha desnudado el elevado costo fiscal de estas políticas, y sus efectos sobre los fuertes déficits fiscales y elevado endeudamiento. Las políticas sociales deberán de ser reformuladas de manera de eliminar su sesgo contra el trabajo, y reducir sus efectos sobre el equilibrio fiscal y el endeudamiento, pero preservando el principio de justicia social y protección a los sectores más vulnerables de la sociedad.



## VIII. BIBLIOGRAFÍA

Auerbach, A. Gale, W. Harris, B. , (2010): "Activist Fiscal Policy", *of Economic Perspectives* Vol. 4 N.4.

Blanchard, O. Dell'Ariccia, G. y Mauro, P. (2010). *Rethinking Macroeconomic Policy*. IMF Staff Position Note SPN/10/03.

Busch, K. (2010): "World Economic Crisis and the Welfare State" International Policy Analysis Friedrich Ebert Stiftung.

Caballero, R. , (2010): "Macroeconomics after de Crisis: Time to Deal with Pretense-of-Knowledge Syndrome", *Journey of Economic Perspectives* Vol. 4 N.4.

Committee on International Economic Policy and Reform, (2011). *Rethinking Central Banking*. Washington, D.C., Brookings Institution

Duy, T. (2011) "Not the 1970s". Tim Duy's Fed Watch. <http://economistsview.typepad.com/timduy/2011/09/not-the-1970s.html>

Fuster, A. Laibson, D. Mendel B. (2010) "Natural Expectations and Macroeconomic Fluctuations", *Journey of Economic Perspectives* Vol. 4 N.4.

Greespan, A. (2007) *The Age of Turbulence*. New York, The Penguin Press.

Hall, R. (2010): "Why Does the Economy Fall to Pieces after a Financial Crisis?", *Journey of Economic Perspectives* Vol. 4 N.4.

Krugman, P. (2011) "There are Worst Things than Inflation" *The Conscience of a Liberal*. The New York Times, septiembre 20.

Morales, J.A. , (2010): "La teoría macroeconómica en crisis", *Revista de Humanidades y Ciencias Sociales* Vol. 16 N. 1-2.

Resico, M. (2010) *Introducción a la Economía Social de Mercado*. Buenos Aires, Argentina, Konrad-Adenauer-Stiftung.

Snowder, D. Brown A. Merkl, C. (2009): "Globalization and the Welfare State: A Review of Hans-Werner Sinn's Can Germany Be Saved?", *Journal of Economic Literature* vol. 47 N.1.



Villafuerte, M. Lopez-Murphy, P. Ossowsky, R. (2010): "Riding the Roller Coaster: Fiscal Policies of Non Renewable Resource Exporters in Latin America and the Caribbean". IMF Working Paper WP/10/251.

Walsh, C., (2003) *Monetary Theory and Policy*. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.



# ***CAPÍTULO XIV***

***ECONOMÍA SOCIAL DE  
MERCADO (ESM)***

***¿UNA OPCIÓN ECONÓMICA  
PARA BOLIVIA?***



***Iván Velásquez Castellanos***



# ***Economía Social de Mercado (ESM)***

## ***¿UNA OPCIÓN ECONÓMICA PARA BOLIVIA?***

*Iván Velásquez Castellanos<sup>1</sup>*

### **RESUMEN**

En Bolivia a lo largo de su historia, se han implementado una diversidad de planes, programas y estrategias, lamentablemente la visión de largo plazo de la política pública y la continuidad de los planes nunca ha sido característica de los gobiernos. En el presente documento se discute los elementos centrales de la Economía Social de Mercado (ESM) que pueden ser recogidos como una opción económica para nuestro país.

### **I. INTRODUCCIÓN**

En Bolivia desde el inicio de su vida republicana las políticas económicas han sido implementadas sin visión de largo plazo y en función de la coyuntura, tampoco ha habido un modelo económico que haya perdurado en el tiempo o haya sido la base de una estrategia de desarrollo. La historia económica de Bolivia cuenta que se han implementado políticas y modelos liberales y también modelos donde la participación del estado en la economía ha sido influyente, los mismos fueron implementados por partidos tanto de derecha como de izquierda, lamentablemente y en la mayoría de los casos los éxitos han sido de corta duración y de bajo impacto como también no se reflejaron en la mejora del bienestar de la población ni en términos de reducción de pobreza.

Es evidente que Bolivia de acuerdo a sus características y realidades debe trabajar en construir un modelo propio que le permita salir de su subdesarrollo, sin embargo es también necesario revisar la experiencia internacional y los éxitos que han tenido otras economías como la alemana para poder en este contexto formular modelos y políticas públicas coherentes con visión de largo plazo. En este sentido, el modelo de la Economía Social de Mercado (ESM), establece una serie de instrumentos y reglas de orden económico y político para hacer competitiva a una economía, pero lo que es más importante hacer frente a la crisis y desafíos internacionales.

A más de 60 años de políticas públicas bajo el modelo de la ESM, la gran mayoría de la población alemana acepta este sistema como el orden económico de Alemania. Los factores que contribuyen particularmente a esta aceptación fueron la aplicación consecuente de este concepto de ordenamiento, y los buenos resultados económicos y sociales logrados rápidamente en la fase inicial de su aplicación en la República Federal de Alemania.

<sup>1</sup> Economista. Obtuvo su doctorado (Ph.D.) en la Georg-August Universität Göttingen en Alemania. Investigador Senior del Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF) dependiente de la Friedrich-Wilhelms Universität Bonn en Alemania. En la actualidad es Coordinador de Programa para Bolivia de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS) comentarios a: velasquezivanomar@yahoo.com ; ivan.velasquez@kas.de .

Desde una perspectiva política la ESM es el modelo de ordenamiento económico, específicamente diseñado, que le sirvió al primer gobierno de la República Federal de Alemania después de la segunda guerra mundial como pauta para encauzar su política económica. Su configuración teórica se relaciona ante todo con los nombres de Walter Eucken y Alfred Müller-Armack, y su implementación política con el de Ludwig Erhard.

## II. LA ESM COMO SISTEMA ECONÓMICO Y POLÍTICO ALTERNATIVO

El concepto de ESM presenta un modelo para un orden económico pero además social, basándose fundamentalmente en: la organización democrática de la libertad política, respetando el componente social, y la coordinación de amplios sectores del sistema económico a través del mercado. La ESM le confía al mercado, debido a sus decisiones descentralizadas, la solución del problema de la alocaión de recursos.

La evidencia empírica ha demostrado que la coordinación de las decisiones de oferta y demanda a través de los mercados anónimos posee más ventajas que la planificación de las actividades económicas privadas por la burocracia estatal. En ésta perspectiva es importante un Estado fuerte para que el sistema de la ESM pueda resolver el problema distributivo, es indispensable que el estado enfrente las distorsiones del mercado, asegurar la competencia y redistribuir los ingresos resultantes del mercado hacia los grupos vulnerables.

De acuerdo a uno de los creadores del concepto de la ESM, el economista, sociólogo y político alemán Alfred Müller-Armack se puede definir el modelo "como una idea de ordenamiento económico que persigue el objetivo de combinar, sobre la base de una economía competitiva, la libre iniciativa con el avance social, asegurado a su vez por el rendimiento de la economía social de mercado"<sup>2</sup>.

Muchos economistas alemanes coincidieron en establecer que la ESM fue desde un principio, una solución intermedia entre los extremos del ultraliberalismo y del socialismo<sup>3</sup>, al "combinar el principio de libertad en el mercado con el de compensación social".

En este sentido, la ESM va más allá de las políticas públicas, sus creadores<sup>4</sup> establecieron que es un orden económico y político y global que colocará al ser humano como eje y fin de la actividad económica. Partiendo del supuesto que en toda sociedad existen egoísmos sectoriales por lo que se trató de encontrar un camino que condujera a la paz social.

Un aspecto central en el modelo de la ESM es el de la "libertad" tanto a nivel político como económico, las cuales se complementan mutuamente. Es evidente que el éxito de cualquier orden económico es la consistencia interna, la cual se asegura al estar basada en el respeto a las libertades políticas individuales a partir de un sistema democrático y a las libertades económicas a partir de un sistema descentralizado o de mercado. Se trata de compatibilizar los intereses de los distintos grupos sociales por el bien común de la sociedad.

<sup>2</sup> Müller-Armack, Alfred. (1956). Soziale Marktwirtschaft" en Beckerath, Erwin von (Edit), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Vandenhoeck & Ruprecht, Gotinga, 1956, vol 9. Traducido por Konrad Adenauer Stiftung A.C.

<sup>3</sup> Blüm, Norbert. (1949). Das Programm der sozialen Marktwirtschaft und seine politische Umsetzung bis zur Gegenwart" en Konrad Adenauer Stiftung, Sozialen Marktwirtschaft Ordoliberalismus und christliche Soziallehre - 35 Jahre Düsseldorfer Leitsätze der CDU, Wesseling-Eichholz 1984 pags 3-24.

<sup>4</sup> El concepto de la ESM fue elaborado a mediados de la década de los 40, por los representantes del "Ordoliberalismo" de la Escuela de Friburgo entre los que se destacan los economistas alemanes: Eucken, Röpke y Böhm.

La ESM se basa en dos elementos característicos:

1. Mercado como asignador de recursos.
2. El elemento social en la ESM.

La literatura económica reconoce las virtudes del mercado como asignador de recursos debido a las experiencias recogidas entre países con economías planificadas y economías de mercado. Aparentemente la ventaja del mercado sobre la planificación radica en la velocidad de reacción del primero para adaptarse a situaciones cambiantes de la demanda.

Considerando que las decisiones en un escenario de economía de mercado se encuentran descentralizadas las decisiones de los agentes económicos al tener el incentivo de la utilidad y ganancia procurarán satisfacer de mejor manera posible la demanda e invertir donde exista una demanda potencial interesante. Por el contrario si los agentes económicos toman decisiones de inversión incorrectas que arrojan pérdida deberán ser eliminadas, toda vez que éste sistema de aprendizaje de error, basado en las decisiones de un sin número de unidades económicas productoras y consumidoras conduce a un aprovechamiento más eficiente de los recursos escasos disponibles.

Asimismo, los creadores de la ESM sin embargo plantearon que ni el mercado en sí mismo, ni el sentido de responsabilidad del individuo, alcanzan para garantizar un orden económico basado en la libertad personal y en la justicia social. Por ello le otorgaron al Estado la función esencial de establecer y asegurar el marco de la competencia, para que ésta quede a salvo de la acción de los intereses sectoriales y del mismo estado.

El establecimiento de un orden competitivo supone un estado fuerte e independiente de los intereses sectoriales que consiste en el establecimiento de un sistema de reglas claras que asegure en los mercados la vigencia de los principios de la competencia perfecta. De ahí que la compensación a favor de los grupos más débiles se realice con medidas conformes a la naturaleza del mercado, para salvaguardar la justicia social sin distorsionar el principio de la competencia.

En esta perspectiva, una política estatal activa en el marco de la ESM es la diferencia con el modelo capitalista liberal, pero la intervención estatal debe estar estrictamente dosificada<sup>5</sup> a los casos en:

1. Donde existan monopolios.
2. Existencia de externalidades.
3. Producción de bienes públicos y/o preferentes.
4. Inversión pública complementaria a la inversión privada como la inversión en infraestructura (camino, escuelas, hospitales).

<sup>5</sup> Véase Kasteleiner, Rolf, "Visión global de la Economía Social de Mercado" en Clapham R et. al. Economía Social de Mercado en la experiencia Alemana, 2da ed. Santiago de Chile, 1978 págs 31-45.

5. Transferencia de recursos a grupos vulnerables (discapacitados, familias numerosas, estudiantes y otros).
6. Implantación de seguros sociales obligatorios (salud, desempleo, jubilación)

Así, el estado cumple un rol subsidiario en el marco de la ESM y deja actuar libremente en la mayor medida posible a los sujetos y actores económicos.

Complementariamente a lo anteriormente mencionado, Walter Eucken economista alemán y uno de los fundadores del ordoliberalismo cuyo nombre está íntimamente relacionado al desarrollo de la ESM, expresaba que el funcionamiento de un sistema de ESM requiere la observancia y el cumplimiento de siete principios constituyentes:

1. Sistema de precios de competencia perfecta.
2. Estabilidad de la moneda.
3. Libre acceso a los mercados.
4. Propiedad privada.
5. Libertad contractual.
6. Plena responsabilidad.
7. Constancia de la Política Económica.

Pero además, la ESM requiere de cuatro principios reguladores:

1. Control estatal sobre monopolios.
2. Política redistributiva de ingresos.
3. Reglamentación del Trabajo.
4. Reglamentación del Salario Mínimo.

## **A. Principios Constituyentes de la ESM**

### **A.1. Sistema de precios de competencia perfecta**

La "Competencia Perfecta" es un término utilizado en economía para referirse a los mercados en los que las empresas carecen de poder para manipular el precio en el mercado, lo cual da lugar a una maximización del bienestar, resultando una situación ideal de los mercados de bienes y servicios en la que la interacción de la oferta y demanda determina el precio.



En un mercado de competencia perfecta existen gran cantidad de compradores (demanda) y de vendedores (oferta), de manera tal que ningún comprador o vendedor individual ejerce influencia decisiva sobre el precio.

En este sentido, la política económica de la ESM tiende hacia la forma de mercado de competencia perfecta, para ello es imprescindible un sistema de precios de dicho tipo, si se da esta situación la asignación de recursos a partir de una sistema de precios se aproximará a un óptimo económico.

### **A.2. Estabilidad de la moneda**

Las decisiones de los agentes económicos sobre inversión, ahorro y consumo se dificultan si no existe estabilidad en el sistema de precios.

Se pueden dar en este contexto dos escenarios de desequilibrio alza y baja de precios, cuando los precios suben se produce un desequilibrio de los bienes dando lugar a que la estructura de precios relativos cambie constantemente, por lo que no es fácil identificar los cambios y modificaciones de magnitud en los precios relativos que básicamente provienen de modificaciones en la estructura de la demanda y en las condiciones de producción de aquellos bienes.

Lo cual da lugar a un escenario de incertidumbre en la toma de decisiones económicas, se hace incierto el horizonte de planeamiento, y la rentabilidad de la inversión debe ser mucho más alta para que ella se lleve a cabo.

El escenario de alza de precios es conocido como inflación, el cual en este contexto dificulta el ahorro privado que sirve de base en el mediano plazo para la inflación. Un segundo aspecto negativo es la injusticia social que la inflación provoca en sectores de menores recursos ya que destinan una mayor parte a la compra de alimentos de primera necesidad.

El modelo de ESM recomienda en este sentido, una política monetaria responsable que garantice la estabilidad del nivel de precios y la circulación y el establecimiento de un nivel adecuado de dinero, asimismo reducir las causas primarias de la expansión monetaria como el déficit fiscal financiado con emisión o una política crediticia permisiva, para ello es imprescindible evitar presiones al alza de precios originado por empuje sectorial por la distribución del ingreso.

Una de las bases indiscutibles de la estabilidad monetaria es la existencia de un Banco Central que sea independiente del gobierno central y del Ministerio de Economía y Finanzas. Así, el Banco Central debe tener como objetivo primario la inyección de liquidez de manera óptima a la economía cuidando la estabilidad de la moneda.

### **A.3. Libre acceso a los mercados**

La teoría económica establece que para que se dé un escenario de competencia perfecta es imprescindible el libre acceso a los mercados, si se establecen barreras se da paso a la formación de monopolios los cuales distorsionarán el mercado a partir de una política de precios monopolística. La evidencia empírica ha demostrado que la intervención estatal puede establecer barreras de ingreso al mercado para favorecer a un productor o proveedor de un servicio, dando lugar a empresas estatales o monopolios casos comunes se encuentran en el sector transporte, telecomunicaciones y otros.

El libre acceso a los mercados va más allá de los bienes o de la prestación de un servicio, es necesario que haya libertad para la inversión en cualquier sector industrial, pero además el mercado debe estar abierto a la competencia con el extranjero para evitar oligopolios y monopolios a favor de los productores domésticos.

#### **A.4. Propiedad Privada**

Es condición indispensable la libre disposición por su propietario de los medios de producción y de los beneficios de ellos obtenidos. El sistema de mercado brinda respuestas ágiles a las condiciones económicas cambiantes principalmente porque su sistema de incentivos se basa en el lucro.

Asimismo, es necesario garantizar, que la propiedad de los medios de producción no conduzca a abusos en contra del bienestar general. Es decir que es necesario convertir a la propiedad privada en un instrumento social y económicamente útil a todos los miembros de la comunidad, asegurando un marco de libre competencia.

#### **A.5. Libertad Contractual**

La libertad de contratación permite a las familias y empresas que tomen por sí mismas las decisiones de consumo y producción. Por ello ésta es una premisa para el surgimiento de la competencia. Para asegurar entonces la libertad individual es necesaria la posibilidad de elegir libremente un puesto de trabajo y de tomar de la misma manera las decisiones de consumo.

#### **A.6. Plena Responsabilidad**

Un sistema de mercado basado en el lucro sólo puede funcionar eficientemente si quienes invierten y aspiran a los beneficios también corren el riesgo de sufrir pérdidas. Esta es la única forma de garantizar que los recursos de la sociedad no serán dilapidados en inversiones improductivas y que las malas inversiones serán frenadas tan pronto como sea posible.

Sólo cuando la junta directiva está estrictamente subordinada a los accionistas, se puede suponer que rige en toda su magnitud el principio de plena responsabilidad.

Es importante evitar cualquier injerencia estatal para el cumplimiento de este principio, toda vez que se han dado casos en las que el estado adquiere empresas en dificultades financieras, para evitar el despido masivo de obreros o el cierre de fuentes de trabajo pero lo que se está haciendo es socializar las pérdidas y en el largo plazo esta actitud es totalmente negativa, primero porque los empresarios medirán menos cuidadosamente los riesgos y posibilidades de cada inversión y porque el estado desvía sus esfuerzos de las tareas ordenadoras hacia actividades productivas que son responsabilidad del ámbito privado.

#### **A.7. Constancia de la Política Económica**

El cambio continuo de las disposiciones y reglamentaciones que afectan a la actividad económica afecta a la inversión. En un marco donde permanentemente se están cambiando las reglas de juego es imposible planear a largo plazo.

La inconstancia de la política provoca un fuerte impulso a la concentración industrial y perjudica el establecimiento de un orden competitivo, para ello el establecimiento a largo plazo de disposiciones relativas a impuestos, normás comerciales, política cambiaria y otras son imprescindibles para un buen escenario de la inversión.

## **B. Principios Reguladores**

### **B.1. Control estatal sobre monopolios**

El monopolio es una situación de privilegio legal o fallo de mercado, en el cual existe un productor (monopolista) oferente que posee un gran poder de mercado y es el único en una industria dada que posee un producto, bien, recurso o servicio determinado y diferenciado. El concepto de monopolio está en contradicción con un sistema de competencia perfecta. Debido a su poderío económico, quienes detentan un monopolio constituyen grupos de presión muy fuertes y pueden tener influencia a nivel estatal para proteger sus intereses.

### **B.2. Política Redistributiva de ingresos**

Una de las bases de la ESM es que los frutos de la productividad económica se distribuyan equitativamente entre todos los miembros de la sociedad. El crecimiento económico permite que se generen mayores opciones de empleo y mejores remuneraciones, sin embargo ello no garantiza la reducción de la pobreza ni tampoco la concentración de la riqueza. Para atenuar ello uno de los roles del Estado en la ESM es lograr un sistema adecuado de impuestos que garantice la redistribución del ingreso.

El sistema impositivo socialmente más equitativo es aquél basado en la capacidad contributiva a partir de impuestos progresivos al ingreso que hacen pagar proporcionalmente más a quienes más tienen.

La política redistributiva de ingresos en el marco de la ESM se hace evidente vía transferencias hacia los sectores de ingresos más bajos en forma directa o a través de la prestación de servicios.

### **B.3. Reglamentación del trabajo**

El Estado debe establecer un marco de referencia básico dentro del cual obreros y patrones puedan negociar en forma directa las relaciones contractuales. Como las relaciones que surgen en el mercado laboral generalmente no tienen lugar entre sujetos de igual poder económico, el trabajador está en desventaja respecto al empleador. A través de disposiciones sobre duración de la jornada de trabajo, magnitud del trabajo de mujeres, condiciones sanitarias se debe buscar equilibrios para el beneficio mutuo de ambas partes.

### **B.4. Salario Mínimo**

El salario mínimo es la remuneración establecida legalmente, para cada período laboral que los empleadores deben pagar a sus trabajadores por sus labores. Generalmente se expresa en unidades monetarias por jornada de trabajo; por ejemplo, que no se puede pagar menos de un estándar a un trabajador por cada hora de trabajo. Cada país suele establecer las normás legales que regulan el salario mínimo y los mecanismos para determinar periódicamente su monto, generalmente en forma anual.

### III. ¿ES POSIBLE APLICAR EL MODELO DE ESM A UN PAÍS COMO EL BOLIVIANO?

La implementación en sentido estricto de los principios constituyentes y reguladores de la ESM sin un análisis de la realidad y de las características específicas de la economía boliviana y sin considerar los cambios estructurales que se necesitan para implementar un modelo económico con las características de la ESM, resultará en un verdadero fracaso.

Ello no quiere decir que el modelo de ESM es solamente aplicable a las condiciones que imperan en Alemania, la evolución de la economía alemana y el constante cambio en sus condiciones y características económicas en los últimos 60 años es prueba que la ESM es posible aún bajo condiciones diversas.

Las políticas públicas implementadas en Alemania en la fase inicial del modelo de ESM luego de la postguerra de manera gradual son prueba que es viable en cualquier contexto económico; a saber:

- Alemania inició la implementación del modelo a partir de la reforma monetaria, se eliminó el exceso de dinero y se trabajó para reducir la presión inflacionaria.
- Se redujo la participación del estado en la producción de bienes industriales.
- Se dejó sin efecto el racionamiento de combustibles y se eliminó la congelación de los salarios y precios.
- En el ámbito del sector externo se redujo los aranceles aduaneros, se eliminó los cupos a la importación de bienes y se liberalizó gradualmente el movimiento de los capitales hasta llegar a la libre convertibilidad del marco alemán a finales de 1958.
- En 1951 en la Ley de cogestión en la industria del carbón y del acero permitió la idea de cooperación entre empleadores y trabajadores.
- La Ley de comités de empresa para las restantes ramás de la industria se implementó en 1972.

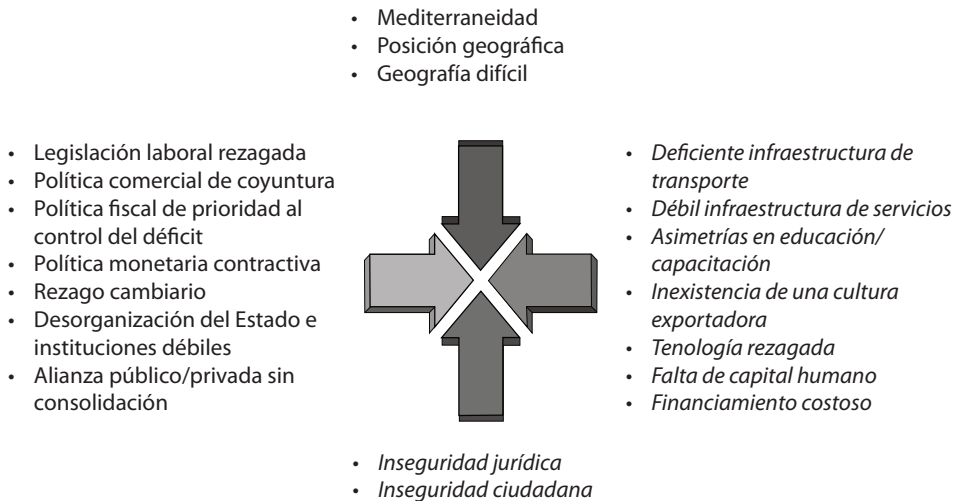
#### A. Problemas y debilidades a afrontar en Bolivia

- Bolivia, arrastra problemas estructurales difíciles de revertir, primero: la tendencia observada de los últimos años muestra un bajo y lento crecimiento comparado con estándares internacionales, segundo: aparentemente ese lento crecimiento no es pro pobre ya que Bolivia continúa presentando elevados niveles de pobreza tanto moderada como extrema.
- Las inequidades abarcan al conjunto de la población, existe una alta desigualdad del ingreso, diferencias en términos de la distribución de la tierra, los salarios son inequitativos, existen asimetrías en lo referente a educación, acceso a salud y finalmente un nivel de desempleo preocupante toda vez que el empleo es precario, insuficiente y mal pagado.

- A nivel de hogares la principal preocupación del boliviano está enfocado en dos variables principales: el desempleo y el nivel de pobreza en el que las familias viven. La extensa evidencia empírica muestra que el crecimiento es determinante para reducir la pobreza, generar empleo y mejorar el bienestar de la población. En Bolivia, el crecimiento ha sido y es intermitente impulsado estrictamente por el efecto precio que provoca el impacto de precios altos en mercados internacionales en la escasa canasta de exportables (pocos minerales y gas básicamente) los cuales acompañados por la mala gestión económica y las políticas públicas de corto plazo son elementos que no permiten mejoras en reducción de pobreza y la reversión de la desigualdad.
- Seis de cada diez bolivianos viven en condiciones de pobreza. En Bolivia, la pobreza está directamente asociada con la privación de los activos esenciales para subsistir, es común entre su población indígena la cual cuenta con bajos niveles educativos. El área rural (especialmente del occidente del país) es considerado área menos favorecida por su condición semiárida, donde los pobres son generalmente pequeños agricultores con pequeñas parcelas que tienen limitado acceso al crédito y a la infraestructura básica.
- En los centros urbanos los pobres se concentran en el sector informal, viven en la periferia de las ciudades como en la ciudad del Alto, en La Paz o en el Plan 3000 en Santa Cruz. En este sentido, la pobreza en Bolivia es extremadamente alta y ha probado ser obstinadamente difícil de reducir. Sin duda, ésta es la mejor descripción de la situación en la que se encuentra la pobreza en nuestro país y el lento avance que se ha tenido en este contexto.
- En lo que corresponde al mercado interno, la economía boliviana refleja la no correspondencia entre su población respecto al territorio ya que en una superficie de 1.099 Km<sup>2</sup> viven solamente 10 millones de habitantes lo que implica un mercado interno pobre y reducido que no permite el potenciamiento de su industria.
- Paralelamente a ello su comercio exterior es poco desarrollado, caracterizado por exportaciones con bajo valor agregado, canasta de exportables reducida (gas y pocos minerales) y con deficiencias por el lado de la oferta y volúmenes de exportación.
- Las exportaciones no tradicionales han mostrado un alto grado de diversificación, sin embargo han sido muy pocos los productos que se han consolidado en el mercado internacional y que han mostrado rápido crecimiento con volúmenes y valores de magnitud. La mayoría de ellos se mantienen en niveles bajos, que si bien permiten el desarrollo de sus actividades productivas, se muestran relativamente estáticos en su crecimiento, lo que no permite aprovechar el potencial productivo del país ni la apertura de los mercados.
- El bajo crecimiento de la economía está asociado a un bajo nivel de inversión y a una baja productividad. La perspectivas económicas muestran que esta situación no será fácil de revertir en el futuro debido a que:
  - En el contexto actual, es difícil para el gobierno reducir la incertidumbre generada por la nacionalización y las medidas que ha aplicado desde el 2006.

- Persiste la inestabilidad política y social, debido a las dos visiones de país que ha generado la aprobación del texto constitucional.
- En el plano legal vinculado a las inversiones, también existe un ambiente de incertidumbre en el marco legal y reglamentario referido a la nueva constitución. Algunos analistas coinciden en que el ambiente de inversión se ha deteriorado notable e irreversiblemente y la crisis financiera internacional será un elemento que limitara mucho más la inversión extranjera.
- En el ámbito internacional no existe una política comercial clara y coherente de integración. Debido a diferencias diplomáticas se han roto relaciones con Estados Unidos. La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (LPAA) con ese país se han suspendido.
- En el ámbito de la Comunidad Andina existen también grandes problemas debido a que la mayoría de sus miembros decidió negociar individualmente con la Unión Europea tratados de libre comercio. La visión de nuestros vecinos es claramente diferente a la nuestra; ellos parten de la idea de que el éxito del crecimiento económico dependerá de la capacidad de ampliar sus exportaciones (en estructura, valor, volumen y canasta de exportables) y de integrarse a mercados con capacidad de compra.

### Factores que limitan el desarrollo de Bolivia



### B. Ausencia de políticas de largo plazo

En Bolivia, luego de la guerra del Chaco y desde el período de postguerra se han implementado una diversidad de planes, programás y estrategias, lamentablemente la visión de largo plazo de la política pública nunca ha sido característica de los gobiernos en Bolivia, se han elaborado un sin número de planes de gobierno que en la mayoría de los casos no se llegaron a implementar en su integridad.

En Bolivia, cada gobierno o administración gubernamental que sube al poder no da continuidad a las políticas, planes ni programas del gobierno anterior y la visión en la mayoría de los casos es de corto plazo, a continuación se detallan los principales planes gubernamentales del período 1942 hasta 1975:

### Planes Gubernamentales en Bolivia 1942 - 1975

Año	Nombre	Objetivo	Enfoque
1942	Plan Bohan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Impulso a la Inversión Pública.</li> <li>▪ Ampliación del mercado interno.</li> <li>▪ Sustitución de importaciones.</li> <li>▪ Migración al Oriente.</li> <li>▪ Infraestructura Caminera.</li> <li>▪ Explotación de petróleo (Destino Argentina - Chile)</li> <li>▪ Creación de la Corporación Boliviana de Fomento.</li> <li>▪ Indemnización a la Standard Oil Nacionalizada en 1936/37.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Keynesiano.</li> <li>▪ Estatista.</li> <li>▪ Participación del estado en la economía.</li> </ul>
1955	Plan Guevara	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plan Inmediato de política económica del gobierno de la revolución Nacional.</li> <li>▪ Transformación productiva.</li> <li>▪ Industrialización agrícola.</li> <li>▪ Fomento al sector petrolero.</li> <li>▪ Periodo de la Revolución nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Intervencionismo Estatal.</li> <li>▪ Participación del estado en la economía.</li> <li>▪ Capitalismo de Estado.</li> </ul>
1956	Plan Eder	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programa de estabilización Monetaria.</li> <li>▪ Política de Ajuste.</li> <li>▪ Nuevo Código de Petróleo.</li> <li>▪ Atracción de inversiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monetario de control de la inflación.</li> </ul>
1962	Plan Decenal	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plan nacional de desarrollo económico y social 1962-1971.</li> <li>▪ Crecimiento integral y diversificación de la economía.</li> <li>▪ Marcha al Oriente, integración nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nacionalista.</li> <li>▪ Se pretendió institucionalizar la revolución.</li> </ul>
1970	Estrategia	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Defensa de los recursos naturales.</li> <li>▪ Transformación productiva.</li> <li>▪ Ampliación del mercado interno.</li> <li>▪ Complejos industriales.</li> <li>▪ Integración vertical de la minería.</li> <li>▪ Nacionalización de la CIA. Petrolera Bolivian Gulf Corporation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De Gobiernos militares de izquierda nacional.</li> </ul>
1975	Plan quinquenal de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promoción de exportaciones liderizadas por inversión estatal.</li> <li>▪ Financiamiento y endeudamiento externo.</li> <li>▪ Inversiones estatales en hidrocarburos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capitalismo de Estado.</li> <li>▪ Estatista.</li> </ul>

Luego de un período de gobiernos militares e inestabilidad política de casi una década se sucedió un proceso democrático de 1982 hasta nuestros días, el cual estuvo marcado en sus inicios por inestabilidad en los ámbitos político y económico, en donde luego de 1985 se reconoce la implementación de políticas de ajuste estructural que dieron paso a una estabilidad macroeconómica de corto plazo. Nuevamente, planes gubernamentales, programás y estrategias fueron diseñadas para el corto plazo y cambiadas también en función al ingreso de un nuevo gobierno, a continuación se detallan los más sobresalientes

### Planes Gubernamentales en Democracia 1982 - 2011

Año del plan	Periodo de gobierno	Presidente	Nombre	Objetivo	Enfoque
1984 1987	1982-1985	Hernán Siles Suazo (Renuncia)	Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Recuperación Económica.</li> <li>▪ Transformación productiva para afirmar la autonomía nacional.</li> <li>▪ Impulso al desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capitalismo de Estado.</li> <li>▪ Reestructuración estatal.</li> </ul>
1989 2000	1985-1989	Víctor Paz Estenssoro	Estrategia de Desarrollo Económico y Social (EDES)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mejorar el bienestar de la población.</li> <li>▪ Énfasis en la producción y productividad.</li> <li>▪ Reducción de la pobreza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Economía de Libre mercado.</li> <li>▪ Priorización a lo Macroeconómico.</li> <li>▪ Reforma y programás de ajuste estructural.</li> <li>▪ Liberalización de la Economía.</li> </ul>
1992	1989-1993	Jaime Paz Zamora	Estrategia Nacional de Desarrollo (END). Un instrumento para la concertación	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lucha contra la pobreza.</li> <li>▪ Enfoque sectorial.</li> <li>▪ Equidad social y concertación.</li> <li>▪ Condiciones para la mejora de salud, educación, vivienda, saneamiento básico, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Economía de Mercado</li> </ul>
1994	1993-1997	Gonzalo Sánchez de Lozada	Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (PGDES). El cambio para todos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cambio de carácter en la inserción internacional.</li> <li>▪ Transformación productiva.</li> <li>▪ Igualdad de oportunidades.</li> <li>▪ Preservación del medio ambiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Economía de mercado.</li> <li>▪ Continuidad a las reformas estructurales.</li> <li>▪ Desarrollo sostenible.</li> </ul>
1997 2002	1997-2001 2001-2002	Hugo Banzer Suarez (Renuncia) Jorge Quiroga	Plan General de Desarrollo Económico y social (PGDES). Bolivia XXI País Socialmente Solidario.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reducción de la pobreza urbana y rural.</li> <li>▪ Impulso a la economía de mercado.</li> <li>▪ Concertación social.</li> <li>▪ Lucha contra el narcotráfico.</li> <li>▪ Pilares: oportunidad, equidad, dignidad e institucionalidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Economía de mercado.</li> <li>▪ Dialogo Nacional y lucha contra la pobreza.</li> </ul>
2004 2007	2002-2003	Gonzalo Sánchez de Lozada (Renuncia)	Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza hacia las metas del milenio. (EBRP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Agenda económica:</li> <li>▪ Generación de empleo e ingresos.</li> <li>▪ Implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Economía de mercado.</li> <li>▪ Objetivos del milenio.</li> </ul>
2004	2003-2005	Carlos Mesa (Renuncia)	Dialogo Nacional Bolivia Productiva (DN-BP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Continuidad a aspectos económicos y productivos.</li> <li>▪ Generación de Empleo e ingresos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Continuidad a la EBRP</li> </ul>



-	2005-2006	Eduardo Rodríguez			<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gobierno de Transición</li> </ul>
2006-2011	2006- a la fecha	Evo Morales	Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para vivir bien.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nueva Constitución Política del Estado.</li> <li>▪ Transformación de la matriz productiva.</li> <li>▪ Creación de empresas estatales.</li> <li>▪ Descolonización y desmantelamiento del modelo neoliberal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rol protagónico del Estado en la economía.</li> <li>▪ Construcción del nuevo estado plurinacional.</li> <li>▪ Interculturalidad.</li> <li>▪ Nacionalizaciones.</li> </ul>

**Fuente:** PADEP-GTZ. Aproximación histórica a los procesos de planificación en Bolivia. 2009

#### IV. CONSIDERACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Se ha revisado de manera general los aspectos centrales del modelo de la ESM y se han identificado algunos aspectos problemáticos para la economía boliviana, en este contexto es necesario trabajar en las siguientes áreas de política pública, las cuales se detallan a continuación:

- Un entorno macroeconómico estable y predecible para el desarrollo de las empresas caracterizado por déficit presupuestarios bajos, control estricto de la inflación y tipos de cambio reales competitivos (como condición necesaria pero no suficiente para un desarrollo del entorno empresarial).
- Un régimen comercial e industrial orientado al exterior y favorable al mercado, que hace hincapié en la eliminación de los controles y los aranceles de importación.
- Una estrategia activa de promoción de la inversión tanto nacional como extranjera focalizada en sectores estratégicos.
- Una inversión sostenida en capital humano en todos los niveles (en especial educación científica terciaria, en tecnología de la información e ingeniería).
- Incremento de la formación empresarial (incluida asistencia para que las asociaciones de pequeños productores y medianas empresas emprendan programas de formación, campañas de información para educar a las empresas sobre los beneficios de la formación y deducciones fiscales).
- Acceso al financiamiento con tipos de interés competitivos mediante una gestión prudente de la política monetaria, la competencia dentro del sector bancario.
- Una infraestructura eficiente y competitiva en función de los costos de los transportes aéreos y marítimos, las telecomunicaciones, el acceso a Internet y la electricidad.

## V. BIBLIOGRAFIA

Broyer, Sylvain (1996). The Social market Economy: Birth of an Economic Style. Discussion paper, FS I 96 – 318. Wissenschafts Zentrum Berlin für Sozialforschung.

Buscher, Martin (1993). Economic Systems and Normative Fundaments: A social market economy in the light of economic ethics, Journal of Socio-Economics, Winter 93, Vol. 22 Issue 4, p311, 12p.

Ernste, Dominik (2009). Una perspectiva ordoliberal de la Economía Social de Mercado, Revista Diálogo Político 01/2009, Fundación Konrad Adenauer- Buenos Aires.

Eucken, Walter (1948). El problema político de la ordenación. Das Ordnungspolitische Problem, Ordo, Vol. I, (1948), en (1963) "La Economía de Mercado". Sociedad de Estudios y Publicaciones-Madrid.

Hasse, Rolf H. – Schneider, Hermann – Weigelt, Klaus (ed.) (2008). Diccionario de Economía Social de Mercado, Política Económica de la A a la Z, 3ra. Ed., Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.

Herzog, Bodo. 60 años de la Economía Social de Mercado, Revista Diálogo Político, 01/2009. Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.

Manifiesto de Jena para la renovación de la Economía Social de Mercado, Revista Diálogo Político, 01/2009, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.

Marktanner, Marcus – Winterberg, Jörg M. (2009). Consenso de Washington vs. Economía Social de Mercado. Revista Diálogo Político 01/2009, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.

Nicholls, Anthony James (1994). Freedom with Responsibility: the Social Market Economy in Germany, 1918-1963. Oxford University Press, Oxford.

Resico, Marcelo (2008). La estructura de una economía humana. Reflexiones en cuanto a la actualidad del pensamiento de W. Röpke. Educa, Buenos Aires.

Economía Social de Mercado: una opción económica para Latinoamérica. Revista Diálogo Político 01/2009. Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.

# ***CAPÍTULO XV***

## ***EL ROL DE LA POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA: EL EJEMPLO DE ALEMANIA***



***Norbert Kloten***



# EL ROL DE LA POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA: EL EJEMPLO DE ALEMANIA<sup>1 2</sup>

Norbert Kloten<sup>3 4</sup>

## I. LA BÚSQUEDA DE NUEVAS RESPUESTAS

En general, las esperanzas de estabilidad y crecimiento cifradas en la política monetaria y fiscal se basan en dos conceptos. En efecto, se señala que a través de los instrumentos monetarios y fiscales:

- se puede ejercer una influencia sostenida sobre datos económicos ciertos como el crecimiento y la ocupación; y
- se puede controlar en el corto plazo las variables macroeconómicas.

Ambas posturas son típicas para una posición catalogada de keynesiana o postkeynesiana.

Las experiencias recogidas en la década del '60 y '70, basada en una política económica que incluye estos conceptos, permiten hacer hoy una evaluación más realista de sus posibilidades.

En efecto, el estancamiento del producto bruto, el aumento del desempleo y la consolidación de las expectativas inflacionarias, tal como se dieron a nivel internacional en la segunda mitad de la década del '70, permitieron comprender mejor las limitaciones de los instrumentos monetarios y fiscales. Tal como lo señala la OECD en diversos estudios, muchos países sufrieron experiencias similares en aquellos años. Una política discrecional anticíclica tuvo un efecto más bien desestabilizador. Aquellos países que procuraron alcanzar un elevado nivel de ocupación y un mayor ritmo de crecimiento con una política de dinero fácil ("easy-money politics") y devaluaciones de su moneda, obtuvieron éxitos comparativamente muy inferiores a los logrados en países con una moneda y tipos de cambio relativamente estables.

<sup>1</sup> Título original en alemán: "Die Rolle der Finanz- und Geldpolitik - Geldwertstabilität, öffentliche Ausgaben und Steuerungsmechanismen - am Beispiel Deutschlands". Versión traducida al castellano de la conferencia presentada ante el Programa del Diálogo Latinoamericano-Alemán, Ecuador, febrero de 1987. Publicado con la gentil autorización del autor.

<sup>2</sup> El presente artículo es una re edición en español publicada por primera vez por el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), ©1989 Konrad Adenauer Stiftung A.C. - CIEDLA. ISBN 950-9431-14-1. Impreso en Argentina. La presente es una nueva reproducción que cuenta con la gentil autorización de la editorial y de la Oficina Central en Berlín de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

<sup>3</sup> El autor, Doctor en Ciencias Económicas, Doctor Honoris Causa, es Profesor en la Universidad de Tubinga. Desde 1967, miembro del Consejo Científico del Ministerio Federal de Economía. De 1967 a 1969, Miembro del Consejo de Expertos de la Cancillería y de 1970 a 1979, Director del Consejo de Expertos en Economía del Gobierno Federal. Desde 1970, Presidente del Banco Central de Baden-Wurtemberg.

<sup>4</sup> La tasa pignoratícia la cobra el Banco Central a los bancos privados por créditos de muy corto plazo, que otorga la entidad contra el "empeño" de títulos oficiales en poder de los bancos privados.

Los elevados déficits que periódicamente acompañaban a una política fiscal expansiva, se convirtieron en un creciente problema porque limitaron la capacidad del sector privado de financiar sus inversiones (“crowding-out”), hasta que el servicio, de una deuda en constante aumento, sumado al creciente déficit fiscal se volvió insostenible y una mayor presión tributaria terminó por paralizar a las inversiones y al aparato productivo privado. Además, en todos los casos aumentó considerablemente la participación del Estado en el producto bruto social, contrayéndose cada vez más la oferta económica.

Sin embargo es necesario señalar que, además de los errores cometidos en la política económica, hubo otras causas que provocaron las dificultades por las que atravesaron la mayoría de los países en la segunda mitad de los años setenta:

- el colapso del régimen de tipos de cambio fijo a fines de 1971 y la transición a tipos de cambios flexibles en 1973;
- la fuerte expansión de los mercados financieros internacionales con la consiguiente mayor interdependencia de los mercados financieros nacionales;
- los dos fuertes aumentos en el precio del crudo en 1973/74 y 1978/79;
- el creciente endeudamiento externo de un gran número de países en desarrollo;
- y por último, aunque no menos importante, la conducta de los agentes económicos que más que en otras oportunidades se vio condicionada por expectativas, en particular, las llamadas expectativas racionales (por ejemplo, en cuanto a inflación, tipo de cambio, resultado de la política económica).

El fracaso registrado en la política monetaria y fiscal, en la década del sesenta y en los años setenta, derivó en la búsqueda de nuevas estrategias que contemplarán todos estos hechos. Este proceso aun no ha concluido aunque se van perfilando sus contornos.

## **II. EL EJEMPLO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA**

### ***1. La fe en las medidas anticíclicas***

En la etapa de la reconstrucción económica que siguió a la Segunda Guerra Mundial, ni el control global de la economía ni la consolidación del crecimiento económico jugaron en la República Federal de Alemania un rol particularmente importante a nivel teórico o práctico. Para la filosofía neoliberal, parecía ser suficiente que el Estado creara el marco económico general y que el fisco y el Banco Central cumplieran sus respectivas funciones de solventar las erogaciones del Estado y preservar el valor de la moneda. A lo sumo se fijaban algunas prioridades con los instrumentos de la política impositiva.

Sólo en la década del sesenta comenzó una discusión más amplia sobre la utilidad de un control global del proceso económico que, finalmente, se tradujo en la “Ley de Fomento a la Estabilidad y el Crecimiento Económico” (del 8 de junio de 1967). En su momento, esta ley fue considerada a nivel mundial como Ley Fundamental de la economía de mercado o “Carta Magna” de la política coyuntural, porque en la misma se plasmaban tanto ideas teóricas como políticas.

Se basaba en la noción que básicamente es posible “hacer” el equilibrio económico global, es decir, que con la política económica se puede concretar el “cuadrilátero mágico”, nombre que se había dado a los cuatro objetivos económicos principales: la estabilidad monetaria, pleno empleo, equilibrio del sector externo y un crecimiento adecuado (real). Este enfoque presupone que entre los diferentes objetivos no hay un “trade-off”, tal como el que transcribe la curva de Phillips, entre el grado de ocupación y la tasa de inflación. Se dijo, en consecuencia, que la política monetaria -sin tocar la prioridad de la estabilidad monetaria consagrada en la ley de creación del Bundesbank- podía responder a los demás objetivos del equilibrio económico sin transgredir su función específica.

## **2. El alcance de la ley**

El alcance coyuntural de la ley de estabilidad y crecimiento, que establecía una conducta anticíclica para lograr un equilibrio general de la economía, estaba dirigido a todos los ordenes de la política económica aún cuando en la ley prevalecen las instrucciones de carácter fiscal. Las medidas monetarias estaban claramente especificadas en la ley de creación del Banco Central, sin que la ley de estabilidad introdujera mayores variantes.

La ley no podía especificar nada sobre la política de ingresos por cuanto la Constitución consagra la libre asociación y la autonomía en la concertación de los salarios entre los sindicatos y los empresarios, lo que hace que exista escaso margen para una política oficial de ingresos. En efecto, la responsabilidad en cuanto al nivel general de los salarios y, hasta cierto punto también, en lo que se refiere a la distribución de los ingresos es competencia de las organizaciones obreras y empresarias. En otro sentido, se creía que medidas adecuadas a los objetivos en los restantes sectores políticos, pautas generales para los objetivos económicos y la creación de una ronda de conversaciones (la llamada “acción concertada”) podrían llegar a limitar el potencial de conflicto en la puja distributiva y que, de tal manera, sería posible encuadrar la política de ingresos en el concepto de la estabilidad. El sector externo, finalmente, exigía una política que impidiera que las medidas de estabilización anticíclicas se vieran contrarrestadas por influencias del balance de pagos. Ante un régimen de tipos de cambio fijos y una liberalización casi completa del intercambio de servicios y capitales en la República Federal de Alemania, la política del sector externo se reducía básicamente a medidas de tipo cambiario.

La ley expresaba claramente que el aspecto más importante de la política coyuntural eran las medidas fiscales. En tal sentido, una gran parte de la ley de estabilidad y crecimiento consiste en proveer a la política fiscal de los instrumentos adecuados que, en caso de desequilibrio general, debía poder adoptarse rápidamente abreviando la vía legislativa usual para la sanción de medidas fiscales y que, además, contiene previsiones necesarias para obligar a todos los niveles del sistema fiscal de carácter federal a observar una misma conducta. Entre estos instrumentos cabe mencionar:

- aumentos o rebajas en el impuesto a las ganancias;
- subsidios por inversiones realizadas o bien la facultad de limitar transitoriamente las posibilidades de recurrir a amortizaciones especiales;

- constitución de reservas especiales a ser depositadas en el Banco Central;
- incorporar un freno a las posibilidades de endeudamiento de los entes públicos limitando la concesión de créditos;
- la obligación de todos los presupuestos públicos de establecer planes financieros a mediano plazo (5 años), que deben contener programás de inversión a varios años, esperándose que si se observa una perturbación del equilibrio económico global sería posible acelerar o demorar el plan de inversiones según lo indique la conveniencia del caso.

Para asegurar que las medidas se ajusten a la realidad y a los objetivos y coordinar los diferentes agentes oficiales y grupos sociales la ley previó una serie de instituciones:

- el Consejo para Asuntos Coyunturales cuya misión era analizar cualquier situación de desequilibrio de la economía en general; esto no sólo significaba un dato importante para los diferentes órdenes políticos sino también condición para que se pudieran utilizar los nuevos instrumentos de la política fiscal;
- el Consejo de Planificación Fiscal cuya función era coordinar la política presupuestaria del Bund, los Länder y los municipios (y que sigue ejerciendo esta función hasta la fecha);
- la “acción concertada” ya mencionada que debía coordinar la política de ingresos (no estatal) con los demás hábitos políticos.

Algunos años antes que entrara en vigencia la ley de estabilidad y crecimiento, más precisamente en 1963, comenzó a funcionar el “Consejo de Expertos para la Evaluación de la Evolución Económica Global”, una institución independiente con derecho a voz. Su función es llamar la atención sobre los problemas que se van perfilando y esbozar posibles soluciones para facilitar la toma de decisiones de los responsables de la conducción económica. La ley interpreta que los cuatro objetivos que forman el equilibrio económico pueden ser realizados simultáneamente en función de una correcta política económica, de tal modo que en caso de un desequilibrio siempre se adopten las medidas que benefician el objetivo más afectado o más amenazado, incluso cuando esto actúa transitoriamente en desmedro de otro objetivo. El potencial conflictivo parecía escaso, sobre todo porque en el proceso de formación de la voluntad se habían incluido a todos los sectores sociales (poder legislativo, ejecutivo, sectores sociales e instituciones científicas).

### **3. El balance**

El desarrollo económico de la República Federal en los años que siguieron a la entrada en vigencia de la Ley de Estabilidad y Crecimiento registra un balance fuertemente negativo, medido en los términos definidos por el “cuadrilátero mágico”.



No hubo desarrollo económico sostenido en condiciones de estabilidad monetaria. Por el contrario, la tasa de incremento de los precios alcanzó en la década del setenta un nivel nunca registrado antes (con la sola excepción de la crisis de Corea).

Al mismo tiempo, hubo un constante aumento de la desocupación, que pasó del 0,7 por ciento de la población activa en 1970 al 4,5 por ciento en la segunda mitad de la década del setenta; en la primera mitad de la década del ochenta volvió a duplicarse nuevamente. El crecimiento del potencial productivo cayó a la mitad como consecuencia de la creciente falta de inversiones de la industria alemana, pasando de 4,6 por ciento en 1970 a 2,3 por ciento en 1976/77 e, incluso, descendió aún más en la primera mitad de la década del ochenta hasta alcanzar su nivel más bajo con 1,4 por ciento.

Sólo el equilibrio del sector externo se logró mantener en la década del setenta, con la excepción de un fuerte incremento transitorio en los superávits en la balanza de cuentas corrientes entre 1973/74; el desequilibrio en este sector sólo se manifestó al estallar la segunda crisis del petróleo en 1978. El balance de la política económica, bajo el régimen de la Ley de Estabilidad y Crecimiento, es más negativo aún si se tiene en cuenta cuales fueron los costos económicos globales que generaron las actividades fiscales en los presupuestos públicos. Así, por ejemplo, la participación del Estado.

pasó del 39,1 por ciento en 1970 al 49,5 por ciento en 1974, manteniéndose a partir de allí siempre por encima del 48 por ciento con un pico máximo del 49,8 por ciento en 1982. Este aumento es imputable en un cincuenta por ciento a la actividad estatal en el sentido más estricto (organismos territoriales) y en un cincuenta por ciento a la expansión del sistema de seguridad social. Proporcionalmente, se incrementó también la carga tributaria, tasas y cargas sociales para la población. Además surgieron considerables necesidades de financiamiento que tuvieron que ser atendidos con créditos. En el periodo que medió desde 1970 hasta 1975, el endeudamiento de los presupuestos públicos se duplicó aumentando simultáneamente el producto social bruto nominal en un 52 por ciento. En la segunda mitad de la década del setenta, la deuda pública se incrementó en un 82 por ciento, es decir, que creció prácticamente el doble que el producto social bruto nominal y, a comienzos de la década del ochenta, la brecha entre el endeudamiento público y el producto bruto social nominal era aún más aguda.

#### **4. Las causas**

Por más que no se pueda desconocer que hubo influencias exógenas, como los dos aumentos en los precios del crudo y el colapso del viejo del viejo régimen cambiario que contribuyeron al deterioro de la evolución económica, la mayor parte de la explicación radica en la política económica, debiéndose asignar los diferentes motivos constitutivos a uno de tres tipos de causales básicas:

- la expansión del sector público, hecha conscientemente;
- la no aplicación o aplicación equivocada de los instrumentos previsto por la Ley de Estabilidad y Crecimiento; y

- la ausencia de las condiciones que subyacen al concepto de la Ley de Estabilidad y Crecimiento.

Una vez concluida la etapa de reconstrucción de la industria alemana, el concepto que más comenzó a difundirse con apoyo de las ciencias económicas y sociales fue sostener que el Estado seguía siendo pobre en un contexto caracterizado por el bienestar, que había descuidado su verdadera función de “previsión existencial” y que no se había dado la debida cabida a las cuestiones sociales, lo que a su vez hacía peligrar el consenso social. Se empezó a hablar de riqueza privada y pobreza pública. A ello se agregó el afán hacia una fuerte corrección de la relación distributiva que se consideraba injusta, tal como se había cristalizado en los años del milagro económico.

Este afán de lograr una “mayor simetría social” y una mayor participación del Estado en el bienestar económico, contribuyó sustancialmente a que los instrumentos de la Ley de Estabilidad y Crecimiento no siempre fueron aplicados en la forma prevista por el legislador. Antes bien, se buscaron soluciones sustitutas que parecían adecuadas para realizar también los temas sociales y otros objetivos políticos. Ello hizo que se perdiera mucho la flexibilidad que posiblemente hubiera estado mejor preservada si se hubieran manejado los instrumentos fiscales según la intención de la ley, por ejemplo, para contrarrestar un recalentamiento de la economía no se sancionó un aumento (no reembolsable) sobre los impuestos a los ingresos y corporaciones, sino un aumento coyuntural sobre mayores ingresos con carácter reembolsable. En época de retracción económica, no se otorgaron transitoriamente facilidades en el pago de los impuestos a los ingresos y corporaciones; en su lugar se prefirió recurrir a corregir en forma permanente la tasa impositiva que además se relacionaba con componentes sociales que provocaron costos muy altos. El instrumento de la planificación financiera a mediano plazo no se empleó nunca y, lentamente, quedó degradado a una mera pieza de oratoria sobre las intenciones políticas. En lugar de demorar o acelerar las inversiones ya programadas de los diferentes entes oficiales, se estableció un gran número de programas coyunturales que fueron financiados o cofinanciados con el presupuesto nacional y que en la mayoría de las veces fueron aprovechados por otros niveles institucionales.

Sin embargo, es posible que lo más significativo haya sido que la ley establecía premisas que resultaron ser equivocadas:

a) Toda política anticíclica tiene que valerse en gran medida de “pronósticos” para guiarse por las diferentes etapas del ciclo económico. Vale decir, que cualquier desequilibrio debería ser corregido cuando apenas surge la amenaza de que podría estar produciéndose. Sin embargo, por más sofisticado que sea el instrumental teórico y estadístico, la confiabilidad de los pronósticos tiene sus limitaciones. A ello hay que sumar el tiempo que se tarda hasta llegar a la decisión y su posterior traducción en medidas políticas, al margen de las demoras naturales en los efectos cuando se utilizan los diferentes instrumentos. De cualquier modo, muchas medidas que debían tener carácter anticíclico actuaron en forma procíclica.

b) La problemática de las reglas de conducta anticíclicas

- En el caso de los presupuestos públicos se presentan conflictos con otras funciones (de asignación de recursos, sociales y distributivas).

Como las medidas de carácter expansivo responden más a la tendencia innata del sector público de extender la actividad del Estado, hubo una fuerte inclinación por adoptar medidas asimétricas, en momentos de retracción económica se hacían mayores gastos financiados con créditos en tanto que los ingresos impositivos, que volvían a afluir más abundantemente en épocas de expansión, no se utilizaban para reducir el déficit fiscal sino para hacer gastos adicionales. Esta conducta hizo que de ciclo en ciclo económico aumentara la presión sobre los presupuestos públicos. También se comprendió que se habían subestimado sistemáticamente las consecuencias de los programas anticíclicos. Cuando, finalmente, las fluctuaciones cíclicas cedieron a problemas que se mantenían más allá de los ciclos económicos, la política fiscal ensayó una respuesta que necesariamente debía fracasar y que era compensar la menor demanda privada con mayor demanda estatal. La Ley de Crecimiento y Estabilidad interpretó que una expansión del gasto público y de los déficits fiscales en momentos de retracción económica debían ser compensados por una reducción igual en los gastos y déficits públicos en épocas de expansión económicas. Ahora, la sucesión de ciclos mayormente recesivos, con una política fiscal concebida originalmente como anticíclica, condujo a un callejón sin salida con gastos y déficits públicos en constante aumento. A ello se agregó que la excesiva atención que se le prestaba a la política coyuntural y a los problemas sociales y distributivos se realizó cada vez más descuidando funciones de asignación de recursos.

- Los agentes políticos también se vieron rebasados en su capacidad de manejo del instrumentario y, según el interés político que los animaba, no se atenían a las reglas establecidas por la Ley de Estabilidad y Crecimiento, sino que buscaban imponer otras soluciones más hechas a su medida.

- Otro sector sobreexigido fue el de los sindicatos y empleadores.

La “acción concertada” no logró cumplir las esperanzas de consenso cifradas en ella y terminar con los conflictos distributivos. A lo largo de los años, el círculo de participantes se hizo cada vez más grande y los logros alcanzados tenían cada vez menos carácter vinculativo de modo que, finalmente, la “acción concertada” se deshizo en 1977.

c) Una enseñanza particularmente importante fue que quedó claro que las relaciones de los órdenes políticos entre sí de ningún modo son poco conflictivas, como suponía el espíritu de la llamada Ley de Estabilidad y Crecimiento.

- Ya en 1972/73 hubo medidas contradictorias entre la política monetaria y fiscal cuando la primera trató de controlar la demanda en rápida expansión elevando las tasas de interés, y la política fiscal no hizo intento alguno para contener en algo la fuerte expansión del gasto público. Algo similar ocurrió en 1979.

- En particular, en los años 1971/72 se produjo una colisión entre la estabilidad monetaria y las medidas del sector externo. En efecto, como consecuencia de la disolución del sistema monetario ideado en Bretton-Woods, la fuerte afluencia de capitales a la República Federal de Alemania provocó un desborde de liquidez bancario y aumento de las existencias monetarias, generándose el peligro de que se perdiera el control sobre la evolución monetaria.

Es así que entre los años 1971 y 1972 el volumen de dinero del banco central sufrió una expansión del 12 al 13 por ciento. La política cambiaria reaccionó dejando flotar transitoriamente el marco entre mayo y agosto de 1971 y decretando una obligación de depósito en efectivo en 1972, como una suerte de destierro de divisas. Sin embargo, ninguna de las dos medidas fue muy eficaz para rechazar el embate que sufrió la política cambiaria desde el exterior. La política monetaria ya no estaba en condiciones de garantizar la estabilidad de la moneda.

- Un conflicto particularmente grave estalló en 1974 entre la política monetaria y de ingresos cuando el Bundesbank, luego del colapso final del sistema de Bretton Woods y la adopción de tipos de cambio flexibles, comenzó a recuperar el control sobre la evolución monetaria y aprovechó, la oportunidad para tomar enérgicas medidas que contrarrestaron el fuerte aumento de precios y salarios que había generado el primer aumento de los precios del crudo en 1973/74. Al mismo tiempo, recrudesció la lucha distributiva que alcanzó su punto culminante en 1974 cuando los sindicatos, impulsados por la preocupación de tener que aceptar mermas en el ingreso real como consecuencia de los aumentos en el precio del crudo, intentaron resarcirse con reclamos salariales profilácticos. Evidentemente, ni los sindicatos ni los empleadores y probablemente tampoco el Estado habían esperado que después de tanto tiempo de practicar necesariamente una política monetaria permisiva el Banco Central iba a encarar ahora un curso tan restrictivo. La confrontación con las pautas fijadas se hizo inevitable, y fue a costa del crecimiento y la ocupación. Por lo tanto, respondía totalmente a la función anticíclica que debía cumplir la política fiscal que, en el mismo año en el que la política monetaria encaraba un rumbo fuertemente restrictivo, se comenzó a contrarrestar las tendencias recesivas cada vez más nítidas elevando el gasto público. En efecto, 1975 fue un año en el que el desarrollo económico de la República Federal sufrió un grave revés.

### III. LA REORIENTACIÓN

La política monetaria fue la primera en extraer conclusiones de este fracaso conceptual de la política coyuntural anticíclica, en tanto que la política fiscal prosiguió discurriendo algunos años más por los carriles anteriores enfrentando cada vez más problemas.

#### 1. La nueva política monetaria

El Bundesbank aprovechó de doble manera la libertad de acción alcanzada gracias al nuevo régimen de tipos de cambios variables:

- por un lado, se abocó a una nueva técnica de control monetario ya no intentando ejercer influencia sobre las actividades de los bancos comerciales como lo hacía antes, variando básicamente la liquidez bancaria, es decir, las llamadas reservas liquidas disponibles. Antes bien, comenzó a utilizar los instrumentos de tal forma que los bancos sólo obtenían fondos del Banco Central en la medida necesaria para alcanzar la expansión monetaria deseada.

- Como respuesta a los hechos ocurridos en 1974 y de común acuerdo con el gobierno federal, el Bundesbank comenzó en 1975 a basar su política en datos monetarios, informando a comienzo de cada año la meta fijada para la masa monetaria. Luego de la experiencia hecha en 1974, lo que se perseguía con este tipo de medidas era que en lo sucesivo los responsables políticos y los distintos sectores sociales -en particular sindicatos y empleadores- no podían tener dudas acerca de cuál era el curso monetario.

Por más criticable que sea el concepto en lo particular, podemos afirmar que la nueva filosofía elaborada por el Bundesbank y la proyección futura de los datos monetarios fue, en lo general, relativamente útil. Hubo en el transcurso del tiempo algunos ajustes técnicos fijándose, primero, una variación punta a punta entre diciembre y diciembre, luego, una tasa promedio anual y, finalmente, otra vez una tasa punta a punta aunque tomando ahora como referencia el cuarto trimestre del año y el mismo periodo del año siguiente, constituyéndose una banda tipo embudo. La variable que se tomó siempre fue la masa monetaria (circulante más reservas sobre débitos internos a tasas constantes de reservas, sobre la base de enero de 1974). No hubo un solo año en el que se hubiera tenido que revisar durante el año este objetivo, aún cuando no todo se desarrollara como se hubiera deseado. Las variaciones más fuertes se produjeron en 1978, a lo que sin duda contribuyó la fuerte reevaluación del marco frente al dólar y la fuerte presión internacional sobre la República Federal de Alemania, de asumir la función de “locomotora” en la economía mundial.

También en 1986 se superó sustancialmente el límite superior de la banda establecida (siendo la situación del sector externo muy similar a la de 1978). Sin embargo, las medidas monetarias se guiaron más por los datos económicos internos aunque también se tuvieron en cuenta influencias externas, en particular en febrero de 1981 cuando se introdujo una tasa pignoraticia<sup>1</sup> especial del 12 por ciento y se aplicó una reducción de todas las tasas de interés del banco central en función de la política adoptada por el Bundesbank. Sin embargo, el cambio hacia una política del banco central, que operara con pautas fijadas, fue mucho más que una mera innovación técnica.

Significó apartarse del concepto de una política anticíclica y una reorientación hacia una concepción (más bien compatible con ideas monetaristas) de objetivos fijados en el mediano plazo de la que se espera que, en las presentes condiciones económicas y habida cuenta de los procesos de decisión políticas, traiga mejores resultados porque puede contribuir a estabilizar las expectativas económicas (racionales) y a provocar una mayor consistencia de las diferentes medidas económicas. Esta concepción requiere una relación diferente entre los distintos órdenes de la política económica que la prevista en el concepto anticíclico, sobre el que se basaba la Ley de Estabilidad y Crecimiento. Este nuevo “assignment” entiende que, para alcanzar en condiciones dadas un grado óptimo de crecimiento y ocupación y una distribución de los ingresos en función de la productividad, se requiere estabilidad económica y que la inflación es una de las causas por las cuales no se logra realizar los objetivos económicos fijados. Como la estabilidad de la moneda (que se considera dada cuando en la economía prevalecen conductas estabilizadoras) se toma como una condición necesaria aunque no suficiente para el éxito de la política macroeconómica, este concepto privilegia la política monetaria por sobre los demás órdenes.

## **2. La reorientación de la política fiscal**

En los años setenta hubo cada vez más voces -entre ellas cabe destacar el consejo de expertos- que reclamaban que los entes oficiales, en particular, las comunas no tuvieran que seguir actuando en forma anticíclica, en la medida en que ello era económicamente aceptable.

Se aducía que era preferible una política fiscal que se limitará a responder a su función de previsión existencial y, en forma coherente y exhaustiva, a tomar medidas supuestamente anticíclicas que luego tuvieran un efecto procíclico. Además el Estado podría seguir realizando un aporte a una evolución económica favorable, adecuando la estructura del gasto público y el régimen tributario a una situación de crecimiento y a la solución de los procesos de ajuste estructural pendientes. Sin embargo, la política fiscal recién se reorientó en 1982 cuando los déficits en los presupuestos públicos alcanzaron una dimensión tal que comenzaban a paralizar en forma creciente las fuerzas de crecimiento económico. La cuota estatal (es decir la relación entre gasto público y producto bruto) orillaba el 50 por ciento; el gravámen de la economía con impuestos y cargas sociales el 40 por ciento y los déficits de los presupuestos públicos, que desde 1979 eran mayores que lo presupuestado, casi el 5 por ciento del producto nominal bruto. Comenzó a perderse la confianza en la solidez de los presupuestos públicos. Con cada aprobación de programás coyunturales crecía la preocupación de que ello derivaría en mayores cargas tributarias.

Además, el Estado con su enorme participación en el producto bruto y la utilización improductiva de éstos recursos paralizaba las fuerzas económicas, en tanto que las elevadas cargas tributarias y la poca sistematización del régimen de cargas sociales aparecían como hostil a la productividad; la red de seguridad social se había desbordado hacía mucho y se había vuelto totalmente impenetrable.

En 1982, ni siquiera el gobierno social liberal podía ya sustraerse al reclamo de introducir un cambio. El reclamo se produjo en el momento coyuntural menos adecuado, en una fase de estancamiento con tendencia recesiva bastante fuerte, en la que el sector público en realidad tendría que haber actuado en forma expansiva. Pero la pólvora se había gastado para programas de apoyo coyuntural. Desde entonces el Bund, los Länder y las comunas están abocadas a lo que se dio en llamar "política de consolidación". La consolidación se convirtió en el nuevo lema de la política fiscal, encarada por la coalición oficial compuesta por demócrata-cristianos y liberales que asumió el gobierno en 1982. En ese sentido, el concepto de consolidación comprende diferentes objetivos:

- reducción del déficit público y un menor incremento del endeudamiento del Estado;
- creación de un espacio para reformas tributarias, con el objeto de aliviar la carga impositiva y lograr así un sistema más acorde a la productividad y que trabe menos el rendimiento;
- reducción de la participación del Estado en la economía y mejora de la estructura del gasto público, con el objetivo de liberar fuerzas privadas y corregir errores en la asignación de recursos.

### **3. Política de ingresos**

El papel de la política de ingresos no sufrió modificaciones en el concepto de una estrategia de consolidación a mediano plazo. Sin embargo, se extrajeron las conclusiones correspondientes de las experiencias recogidas; los convenios salariales celebrados en los últimos años se adecuaron más a la situación económica global.

#### **4. Política cambiaria**

La política cambiaria se vio facilitada por la introducción del régimen de tipos de cambios flexibles, aún cuando no se cumplieron todas las expectativas cifradas en el mismo. Ahora y a partir de 1977/78, no son más básicamente las diferencias inflacionarias las que determinan la formación de los precios en los mercados de divisas, cobrando cada vez más importancia los flujos de capital generados por la presión de los diferentes tipos de expectativas, asistimos nuevamente a crecientes perturbaciones en el sector externo que, sin embargo, por el momento no pudieron anular la política monetaria, aunque tienen que ser tomados como datos a la hora de tomar medidas en el ámbito monetario. También hubo dificultades particulares derivadas del sistema monetario europeo, en función de las obligaciones de intervención y acuerdos de apoyo (financiamiento muy cortoplacista, ayuda monetaria a corto plazo y ayuda financiera en el mediano plazo). Estos problemas se mantienen en un nivel manejable porque se trata de un sistema de tipos de cambios fijos que es abierto y flexible, y cuyas reglas de juego recibieron una interpretación "abierto" y porque los bancos centrales intervinientes lograron, en base a una estrecha cooperación en todos los detalles técnicos, contrarrestar los efectos de liquidez en los países acreedores y deudores. Desde 1978, aproximadamente, se discuten a nivel internacional las posibilidades de establecer formás sustitutivas al sistema de cambios fijos constituyendo, por ejemplo, márgenes en los cuales se pueden mover los tipos de cambios con mayor flexibilidad. En tal sentido, se suelen subestimar los riesgos de desestabilización que ello entraña. De allí que, pese a todos los problemas inherentes al actual "sistema mixto", desde la óptica alemana sería preferible conservar este sistema, aunque no se puede descartar que pronto haya nuevas iniciativas.

#### **5. Balance provisorio de la reorientación**

Los primeros éxitos de la reorientación económica están a la vista. Se redujeron en lapsos relativamente breves los déficits financieros "estructurales" de los presupuestos públicos; en 1986 el endeudamiento neto total sólo ascendía al 2 por ciento del producto bruto social. A ello contribuyó sin duda la transferencia de elevadas ganancias del Bundesbank al gobierno federal. Pero también repercutió el hecho de que los incrementos en el gasto público se limitaran a aproximadamente un 3 por ciento por espacio de varios años. La mayor voluntad de invertir hizo que la tasa de crecimiento del potencial productivo real se incrementara hasta alcanzar aproximadamente un 2 por ciento, luego de haber retrocedido en años anteriores hasta llegar apenas al 1,4 por ciento. Finalmente, aumentó también el número de ocupados. Desde el punto más álgido en 1982 se incrementó hasta fines del año 1986 en aproximadamente unos 600.000 puestos de trabajo, lo que, sin embargo -en particular por razones demográficas- sólo contribuyó a paliar muy poco la desocupación. Pero ante todo se logró realizar el objetivo de la estabilidad de precios. En 1986 y por influencia del colapso de los precios del crudo y la revaluación del marco hubo incluso una caída en los precios al consumidor.

Mucho de lo que se anunció resta aún por hacer. Hasta el momento es poco lo que se avanzó en el camino hacia una reducción de la participación del Estado en la economía y una atenuación de la carga impositiva y social.



La estructura del gasto público apenas si mejoró, algo. Sobre todo, no se logró reducir los subsidios que salieron como hongos por todas partes e incluso se concedieron nuevos. También resta una reorganización definitiva del sistema de seguridad social.

#### **IV. CONSECUENCIAS**

Las experiencias recogidas con la política económica en la República Federal de Alemania en los últimos años permiten extraer enseñanzas válidas en cierta medida también para otros países.

##### **1. No es conveniente exigir demasiado de la política**

- No son las formas de un sofisticado manejo anticíclico de las variables económicas las que aseguran una gestión exitosa sino sólo posiciones claras, relativamente sencillas y comprensibles que no sobreexigen ni a la administración pública ni a los diferentes sectores sociales.
- Un concepto político debe ser creíble y tener continuidad. Las diferentes medidas políticas deben ser consistentes.
- Es un avance significativo que las expectativas (racionales) de los agentes del proceso económico se estabilicen en dirección de los objetivos económicos fijados para el mediano plazo.

##### **2. Una planificación a mediano plazo de la política monetaria y fiscal es la mejor respuesta a tales exigencias**

- En cuanto a la política monetaria ello significa trabajar para lograr la estabilidad monetaria; cuando ésta no parezca alcanzable en el corto plazo, es necesario al menos fijar el norte correcto.
- La política fiscal debe estar sustentada en datos claros, y tener en cuenta la capacidad tributaria de la economía y disponibilidad de medios financieros, así como una participación razonable del Estado en la actividad económica, sin que se produzca un desplazamiento de actividades privadas por una asignación errónea de los recursos.
- Una política que se guíe por este tipo de datos cuenta con margen de acción suficiente para medidas anticíclicas y una reacción moderada frente a influencias internacionales.

##### **3. No menos importante es comprender cuáles son los problemas que la política monetaria y fiscal no está en condiciones de resolver**

- El efecto de la política monetaria sobre el sector real de la economía es limitado.
- A la larga es casi imposible influir con medidas monetarias sobre el crecimiento y la ocupación.
- La política fiscal no puede compensar una caída en la demanda privada.



Es necesario comprender que los gravámenes impositivos son cargas que limitan el sector privado. Un nivel excesivo de financiación puede desplazar inversiones privadas.

#### **4. Lo importante es lograr una adecuada conjunción entre política ordenadora y política coyuntural macroeconómica**

- La política ordenadora decide sobre los mecanismos de coordinación en una economía, es decir, sobre aquello que será asunto del mercado y sobre las condiciones en las que el mercado se deberá desenvolver.

- La política coyuntural macroeconómica no es una mecánica de precisión como lo sugiere un esquema simplificado que piensa en categorías de vasos comunicantes.

Por el contrario, exige pensar en contextos y procesos económicos y tener en cuenta expectativas anticipadoras. Cabe tener presente que las realidades estructurales y los precios relativos varían en forma permanente y otro tanto ocurre con las relaciones funcionales y los mecanismos de transmisión. Una política monetaria que privilegie más su objetivo de estabilidad interno tiene margen suficiente para atender este aspecto. Otro tanto puede afirmarse de la política fiscal en el cumplimiento de sus genuinas tareas de facilitar bienes públicos y contribuir a crear condiciones de crecimiento.

- Sin embargo, no todo es responsabilidad de la política monetaria y fiscal. En efecto, para una política estructural, energética, tecnológica, de investigación, desconectarse del progreso y los avances tecnológicos a nivel internacional requiere que todas las demás medidas que provengan de la política estructural, energética, tecnológica, de investigación y formación, etc., tiendan hacia el mismo objetivo.

#### **5. Por lo tanto, una política económica eficiente nunca puede agotarse en una mecánica de administración de las variables macroeconómicas**

Por el contrario, se trata de un sofisticado arte en el que la lealtad en lo conceptual tiene que estar aunado con flexibilidad en las medidas que exigen las respectivas situaciones. No se puede decidir teóricamente cuáles medidas apuntan a determinadas funciones. Las medidas que se toman tienen que compadecerse con las particularidades nacionales, los recursos naturales disponibles, la constelación de las fuerzas políticas, etc. Ello no significa que se desconozcan verdades económicas y se tome distancia frente a conceptos voluntaristas. En tal sentido, puede ser útil hacer una correcta interpretación de la experiencia hecha en Alemania y otros países.



# ***CAPÍTULO XVI***

## ***LAS CONSECUENCIAS DE LA INFLACIÓN***



***Ludwing Erhard  
Alfred Müller-Armack***



## Las consecuencias de la inflación<sup>1 2</sup>

Ludwig Erhard<sup>3</sup>  
Alfred Müller-Armack<sup>4</sup>

### La estabilidad es algo más que una palabra de moda

Con tesis como éstas:

- El baile en torno del becerro de oro de la estabilidad.
- La inflación es nuestro destino.
- La política nacional de estabilidad ha muerto.
- Debajo de la raya aún queda un saldo positivo.

Se contestan desde el sector oficial las exigencias de mayor estabilidad en el nivel de precios. Estos argumentos políticos se completan y apoyan en sutiles teorías económicas. O bien se ve en la inflación una fuerza productiva y un lubricante para el crecimiento económico y la plena ocupación, o se la incluye en la inflación secular. Así se intenta caracterizar la devaluación monetaria como destino, alegando fuerzas que obran a largo plazo, y eludir su propia responsabilidad. La voluntad y el esfuerzo por combatir la inflación son terriblemente débiles.

La inflación no es el destino sino el resultado de la ligereza política, de una flema asombrosa o de la puesta en práctica de teorías económicas desarrolladas con datos económicos muy distintos. Asimismo, es el resultado de una excesiva acentuación de la meta de plena ocupación.

<sup>1</sup> El texto fue extraído de las páginas 153-168 del libro: *El orden del futuro*, editado por Eudeba, Buenos Aires, 1981. La versión original en alemán fue publicada por Verlag Ullstein, Frankfurt/Main y Berlín (Oeste) en 1972 bajo el título: *Soziale Marktwirtschaft*. Agradecemos a las editoriales por su gentil autorización de publicar el texto en esta compilación.

<sup>2</sup> El presente artículo es una re edición en español publicada por primera vez por el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), ©1989 Konrad Adenauer Stiftung A.C. – CIEDLA. ISBN 950-9431-14-1. Impreso en Argentina. La presente es una nueva reproducción que cuenta con la gentil autorización de la editorial y de la oficina central en Berlín de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

<sup>3</sup> Ludwig Erhard, político de la CDU (Unión Demócrata Cristiana), nació en Fürth el 4/2/1897 y falleció el 5/5/1977. Trabajó en el "Institut für Wirtschaftsbeobachtungen" (Instituto para el estudio de la situación económica) en la Escuela Comercial de Nuremberg; en 1945 Profesor en Munich. De 1945 a 1946 Ministro de Economía del Estado de Baviera. De 1948 a 1949 Director de la Administración de la Economía de las Zonas Aliadas Unidas, en Francfort a.M. El día de la reforma monetaria (20/6/1948) declaró, en contra de las potencias de ocupación, el fin de la economía dirigida, creando así las condiciones para la rápida recuperación de la economía de Alemania Occidental. Desde 1949, miembro del Parlamento de la República Federal de Alemania, nombrado el 20/9/1949 Ministro Federal de Economía. Permaneció en el cargo sin interrupciones hasta el 15/10/1963, perteneciendo a todos los gabinetes del gobierno del Canciller Adenauer. En este cargo concentró su esfuerzo en la promoción de la Economía Social de Mercado y la sanción de la ley contra las limitaciones de la competencia. El "boom" económico que tuvo lugar durante su gestión le valió la fama de "padre del milagro económico alemán". El 16/10/1963 fue elegido Canciller Federal, sucediendo a Adenauer.

<sup>4</sup> Alfred Müller-Armack, Economista, nació en Essen el 26/6/1901, falleció el 16/3/1978. Profesor desde 1934, desde 1950 Secretario de Estado en el Ministerio Federal de Economía en Colonia. La concepción de la política económica practicada por Ludwig Erhard se basó esencialmente en los trabajos teóricos de Müller-Armack, quien también acuñó el concepto "Economía Social de Mercado".

El comportamiento de algunos políticos degenera en cinismo cuando reprocha a aquellos que aún creen en el principio fundamental de „un marco<sup>5</sup> igual a un marco“, que han sido perjudicados por la devaluación y que perdieron la oportunidad de ajustar su vida a las nuevas pautas monetarias.

Todos éstos fenómenos tienen algo en común: una consciente o inconsciente desconsideración de los efectos económico-políticos-sociales de la inflación. Su consideración es la llave de la alta estabilidad del nivel de precios de las décadas de los años cincuenta y sesenta en la República Federal de Alemania. Ello no fue el resultado de circunstancias favorables. Al estudiar detenidamente sus fuentes se puede comprobar que la plena ocupación, la alta coyuntura y las influencias económicas externas tuvieron un elevado significado, relativamente tan elevado como hoy. La estabilidad lograda a pesar de todo es el resultado de una constante lucha de marco y penique (L. Erhard), y de una carrera entre el Banco de emisión y el gobierno para evitar en tiempo útil toda amenazante sobreestimación de los datos reales.

El cuidado permanente de un orden monetario estable es el secreto del éxito a través de dos decenios. Ese cuidado fue motivado por el reconocimiento de que „el valor monetario de una economía popular... es un medio económico universal, cuya descomposición desordena todas las proporciones habituales y aseguradas que pueda tener una sociedad económica“ (A. Müller-Armack).

## I. LA INFLACIÓN NO ES UNA RECTA PARA EL CRECIMIENTO

Hay dos tesis que se citan con frecuencia:

- 1) Una leve inflación y un financiamiento inflacionario de inversiones adicionales son condiciones para el crecimiento y lo fomentan.
- 2) La inflación rampante, aunque no sea condición, es de por sí un elemento auxiliar del crecimiento. Su eliminación por medio de una política restrictiva fiscal y monetaria acarrea receso de inversiones, pérdida del crecimiento y desocupación, con todo lo cual finalmente se aumenta la inflación.

El gran error en ambas tesis es la presunción de que la inflación sólo se hace sentir en los precios y que además es controlable en cualquier momento. Se pasa por alto que también puede generar efectos sociopolíticos y suscitar perturbaciones del comportamiento económico. En pocas palabras, es un proceso dinámico que tiende a la inestabilidad y labilidad. Ambas tesis se basan en concepciones estáticas del curso económico; carecen del sentido de la realidad. Se supone un equilibrio estable del proceso económico porque se lo necesita para el modelo imaginado, pero no porque sea alcanzable en realidad. Siempre, cuando tales imaginaciones fueron el fundamento de la estrategia del crecimiento, la política económica fracasó luego de algunos éxitos iniciales. Y después los políticos hicieron lo mismo que los tres monjes sabios: no oyeron nada, no vieron nada y no dijeron nada. Siguieron experimentando. Les faltaban ideas para decidir hasta qué tasa de aumento puede una devaluación monetaria ser positiva, y hasta dónde se la puede tolerar. Igual carencia de idoneidad debe reprocharse a los adeptos de tales terapias cuando el crecimiento -al contrario de su idea fundamental- no reprimió la devaluación.

<sup>5</sup> Se refiere a la moneda alemana de ese entonces el “Marco alemán”.

La razón de la falta de sentido de la realidad de éstas recetas económico-políticas es que fueron desarrolladas en una época en que los gremios aún no ejercían una influencia preponderante sobre la oferta de mano de obra, en la que era muy fácil regular los precios y en la que el aumento cuantitativo de la emisión monetaria aún no alcanzaba el volumen hoy corriente. Al no hacer uso indiferenciado de los instrumentos adecuados, estas cambiadas condiciones del mercado deben desengañar las aspiraciones de los políticos económicos. Es que entre otras cosas, se exige que los gremios admitan el proceso obligatorio de ahorro para la financiación ulterior de las inversiones y para mantener la disposición a invertir.

Tienen que estar dispuestos a:

- Tolerar una constante retención en sus salarios; renunciar a compensarla más adelante por medio de aumentos; los precios de los bienes de consumo aumentan más rápidamente que los precios de costo;
- Aceptar una constante redistribución de los recursos económico-populares a favor de las empresas.

Además, los sujetos económicos -empresarios, gremios, consumidores- no deben apartarse del principio de valor normal, incluyendo aumentos de precios ya verificables o en vista en sus decisiones.

Sólo en este caso puede esperarse que la dilación temporaria entre el incremento de los gastos y de los bienes producidos, y con ello, la tasa de inflación, se mantengan a un nivel bajo. Pero, ¿cuál es la realidad? No es un crecimiento continuo con plena ocupación y reducidas tasas de devaluación monetaria, sino con frecuencia un crecimiento ínfimo e irregular, considerables cifras de desocupación y tasas de inflación del 5 al 10 por ciento por año como resultado negativo. Además ésta estrategia económica generó una novedad: la inflación con un crecimiento retardado y hasta negativo. Asimismo se agregó un agravante, que el Estado se convirtió en prisionero de su propio juego y se desligó de su responsabilidad político-económica.

¿Qué sucederá, contrariamente a las expectativas de los inflacionistas? Los gremios se convierten en un factor potencial en la lucha por la distribución. Ellos no aceptarán una continua retención de salarios; al contrario, tratarán de invertir la distribución con una agresiva política salarial. Tan pronto como se evapore la fuerza mágica del primer empuje inflacionario, los gremios empezarán a exigir la reintegración, y el público se acostumbraría a las devaluaciones. Para mantener ésta estrategia de crecimiento es necesario producir nuevos y más intensos empujes inflacionarios mediante mayor emisión y mantenimiento del déficit. Todo el proceso económico se convierte en una carrera para alcanzar la mayor tasa de modificación de precios que prometa ventajas propias.

El proceso de ahorro obligatorio implantado pierde su eficacia cuando se produce la auto aceleración de la inflación, cuando se incluyen en el cálculo las tasas de inflación habidas o esperadas. Los gremios pasan de la estrategia de recuperación a la estrategia de superación, las empresas aumentan sus precios encarando la devaluación futura, y el consumidor cambia sus modalidades de adquisición.

Finalmente todas las partes se apartan del principio del valor normal, ajustando sus exigencias a un cálculo específico del valor real. La imposición de éstas ideas escalonadas del valor real y de la distribución se transforma por último en una cuestión de poder. Las condiciones económicas sólo desempeñan un papel secundario. Lo que resulta es la pérdida de la ilusión del valor monetario, de la estabilidad de las relaciones mercantiles, así como una radicalización del comportamiento económico de la población.

Esta intensificación de los conflictos sociales es fomentada por otro cambio de dirección político-económica, una garantía directa o indirecta de ocupación íntegra. Con ella el Estado renuncia completamente a su posición, degradándose para pasar a ser un auxiliar de los grupos potenciales. Así los gremios no tienen que temer las consecuencias de excesivas exigencias de salarios ni de desocupación: la eliminación de éstos factores es deber del Estado. Igualmente, las empresas no reducirán sus precios al mermar la demanda, los mantendrán administrados y modificarán la ocupación. Tanto las empresas como los gremios obligarán al Estado a inflacionar su política de plena ocupación.

La carrera entre los salarios y las ganancias termina frecuentemente en un empate. De todos modos, se pierde la estabilidad. El mayor perdedor, sin embargo, es el Estado, que renuncia a su potencia ordenadora. Se encuentra en una situación similar a la del aprendiz de hechicero del poema de Goethe: ya no puede domar a los espíritus que llamó para que lo auxiliaran. La casa se inunda de demanda monetaria. Y finalmente se ponen en peligro el crecimiento y la plena ocupación a causa del comportamiento de los sujetos económicos y grupos mercantiles. La retención de salarios se transforma en una retención de ganancias que frena las inversiones. El crecimiento se detiene. Por apartarse del principio del valor normal y por la intensificación de la lucha por la distribución, las relaciones de precios se determinan según otros criterios de economía real. Se distorsiona la dirección de los factores de producción por la escala de precios, de manera que surgen problemas de estructura. El motor de la economía de mercado se resiente en su marcha regular debido a éstos factores negativos.

La segunda tesis es una continuación directa de lo que antecede. Requiere la renuncia a medidas de estabilización -pese a la devaluación monetaria existente-, ya que el impedimento de inversiones lleva a pérdidas de crecimiento y por ello aumenta la distancia entre la demanda monetaria y la oferta real de bienes, es decir, ocasiona mayor inflación. Se intenta cubrir éste hueco con un aumento de las inversiones y de la producción. Y para la financiación adicional de aquellas se recomienda nuevamente el proceso del ahorro obligatorio a través de mayores precios de los bienes de consumo. Así no se frena la inflación, se fomenta. Pues no son los bienes de las inversiones encaradas los que llegan como oferta al mercado, sino siempre los medios de inversión como ingresos y demanda por parte del consumo. Aumenta la fuerza adquisitiva y se encuentra con la anterior oferta, ya demasiado reducida. Se corona un falso acto inicial con una continuación equivocada.

Cuando se echó mano de la inflación para estimular el crecimiento, hasta ahora siempre se produjo un proceso de aceleración, señal de desequilibrio económico y que apunta a los responsables de la política económica.



El Estado teme la deflación y se pierde en un laberinto de economía planeada, bienestar, socialismo fiscal, política de dinero barato y plena ocupación, sin considerar suficientemente la necesaria distinción entre medidas a corto y a largo plazo.

A ello se suma que ni la primera ni la segunda tesis soportan un examen empírico. Así se demostró en el curso de numerosas investigaciones -entre otras la de Henry C. Wallich- que la inflación no fomenta el crecimiento, sino que lo frena. El refugiarse en valores materiales se caracteriza por la concentración mayor de las inversiones en bienes de estrecha y limitada productividad (terrenos, bienes inmobiliarios, etc.). E. Dürr y K. Wieners han demostrado en sus investigaciones empíricas que una política monetaria orientada por la estabilidad no impide el crecimiento, y que la renuncia a una política monetaria restrictiva no contribuye a eliminar la inflación. Por ello sólo existe la elección entre una curación normal a su debido tiempo y una curación radical posterior si se desea recuperar la estabilidad.

## **II. A PESAR DE TODO SE PUEDE HACER COINCIDIR LA PLENA OCUPACIÓN CON LA ESTABILIDAD**

En otra tesis se manifiesta la incompatibilidad de la plena ocupación con la estabilidad monetaria. Igual que en el caso del crecimiento, se supone que tolerando una mayor tasa de inflación es más fácil lograr la plena ocupación, que toda estabilización lleva obligatoriamente a la disminución de la ocupación. Pero ésta siempre repetida afirmación es poco verosímil. Su fundamento consiste en observaciones estáticas que sin mayores limitaciones se elevan a una legitimidad teórica.

El conflicto comprobado es, en primer lugar, la consecuencia de determinadas medidas y omisiones, cuyos resultados se transforman en el fundamento de la legitimidad económica y de recomendaciones político-económicas. En éstas investigaciones falta el análisis crítico de las medidas con que se puede evitar parcial o totalmente el conflicto. Así, se omiten casi completamente los problemas de ordenamiento político de una desocupación estructural. También faltan consideraciones sobre cuáles son las reacciones de la pérdida de ilusión monetaria y del cambio de comportamiento económico causado por la inflación. M. Friedman comprobó que la plena ocupación puede ser correlativa de cualquier tasa de aumento de precios, es decir, con un nivel relativamente estabilizado. En la República Federal de Alemania se ha logrado este propósito desde mediados de los años cincuenta hasta finalizar los sesenta. No hace falta una elección ineludible y grosera entre la plena ocupación y la inflación (trade-off). Decisiva es la elección de los instrumentos económicos y políticos, especialmente la del mercado de mano de obra, el fomento de la movilidad, una política de estructura regional, etcétera.

## **III. LAS CONSECUENCIAS DE LA INFLACIÓN**

La inflación es un fenómeno de gran alcance en la vida económica y social. Modifica el proceso económico en forma negativa de tal modo, que el comportamiento de los sujetos económicos se torna imprevisible. Un equilibrio estable económico y social ya no es realizable. Reina la inestabilidad. Se dilata la aplicación de los procedimientos de producción, ya que en el proceso inflacionario se falsifican las relaciones de precios.

No se solucionan los antiguos problemas de estructura y se originan otros nuevos que con cada intento de retornar a la estabilidad se hacen sentir con mayor intensidad.

De modo curioso se imputan entonces así dificultades a los esfuerzos por estabilizar. Se invierten así la causa y el efecto. La inflación agrava la lucha por la distribución, radicaliza el comportamiento y acentúa la tendencia al egoísmo de grupos. Toda instancia estatal y no estatal que tiene responsabilidad política económica -o debería tenerla- se ocupa apasionadamente de echar la culpa y la responsabilidad a otros y de alabarse a si misma o, por lo menos, disculparse. Con ello se dificulta de más en más la superación de la inflación. Todos hablan de ello, todos votan en pro de la estabilidad, pero ningún grupo esta dispuesto a ceder en sus pretensiones por temor de tener que llevar demasiadas cargas.

El Estado, como responsable, ha perdido su poder ordenador y esta sobrecargado con la superación de las consecuencias inflacionarias en su propia casa, de modo tal que el tiempo que le queda debe ser medido por meses. No se puede tomar tiempo para pensar en relaciones de política ordenadora o de actuar de conformidad con ella, ni para desactivar la bomba socio-política de la inflación, que amenaza estallar, a fin de dedicarse a verdaderas reformas socio-políticas. Las enmiendas se vuelven principios. Las consecuencias de los atentados contra una sana política económica no se hacen notar siempre a primera vista, en forma similar a los daños al pulmón, hígado y corazón de fumadores y alcoholicos. Durante mucho tiempo el proceso mercantil logra absorber muchos fenómenos, hasta que la acumulación de abusos hace visibles los perjuicios de manera abierta y desconcertante. Y cuando se emprende algo, siempre se hace tímida y tardíamente. Los miembros del gobierno se conducen como los moradores de una mansión frente a una bañera desbordante sin saber que hacer. Mientras uno trata de secar el piso, los demás se ocupan en abrir más la canilla (profesor K. Schiller).

La inflación es política social negativa. Especialmente agravantes son los efectos sobre la distribución de patrimonios. La inflación es antisocial en altísimo grado. Asentía la tendencia a la concentración de patrimonios e implica la explotación de la ignorancia. Pues es un indicio especial de ella el hecho de que atañe de modo distinto a los sujetos de la economía, El deudor obtiene una utilidad adicional cuando el convenio de los intereses no contiene una cláusula de ajuste inflacionario. La estructura de la existencia patrimonial se hace más sensible a la inflación en los individuos de baja posición social. En 1969 los hogares de los no autónomos exhibían una participación del 70 por ciento del caudal monetario más expuesto a perjuicios por la inflación (Willgerodt, Bartel, Schillert). Ya desde 1971 los ahorristas normales no obtienen con el interés una compensación de la tasa de devaluación y sus fortunas padecen de un constante proceso de disminución. El Banco Federal calculó que con una inflación anual del 5 por ciento un patrimonio se reduce a la mitad en un plazo de trece años en cuanto a su valor real. Y cuando aún se sostiene "El que conserva valores monetarios por otros motivos que la liquidez o los aumenta, no ha comprendido nuestro proceso económico" (R. Kregel, Instituto alemán de estudios económicos), o que "hay grupos de individuos que no leen la sección económica del diario y a pesar de ello quieren ahorrar", o, "no saben que con una contabilización cada doce meses se obtiene un interés real" (K. D. Arndt, Partido Social- Demócrata), se procede con un cinismo monetario insuperable.

De todos modos se manifiesta libremente que no son los autores, sino los obreros, empleados, etc., los culpables de las pérdidas ocasionadas por la inflación por no asegurarse.

Esto es una política social moderna, ya que la inflación actúa como un impuesto adicional para los círculos económicos y socialmente débiles. La defensa contra la inflación no sólo cuesta tiempo y dinero, sino que requiere conocimientos especiales. Estos están distribuidos de modo desparejo, y por ello se suponen más bien en posesión de los influyentes. Asimismo el refugio en los bienes reales y el mantenimiento de datos origina recesión en el mercado y con ello precios exorbitantes -una falsa locación y una aplicación económicamente improductiva de ideas, tiempo y esfuerzo- nada más que para descartar las consecuencias de la inflación. En el marco de la distribución de tareas es precisamente deber del Estado impedir los efectos de ésta redistribución y repartir los riesgos y las posibilidades de manera más homogénea. Toda política patrimonial tiene que fracasar si los lineamientos económicos no consiguen evitar pérdidas por desvalorización monetaria. „Los continuos aumentos de precios, aún en pequeña escala, significan injusticia social. En éste proceso siempre hay partes de la población que son perjudicadas. Así se forman en rápida sucesión nuevos grupos subprivilegiados. Esto no puede ser“ (K. Klasen, presidente del Banco Federal). „Es por tanto asombroso que justamente gobiernos amigos de los obreros, que desean fomentar la formación de patrimonios entre los asalariados, se muestren indecisos cuando se trata de tomar medidas impopulares en la lucha por la estabilidad monetaria“ (H. Giersch).

La inflación es un error de círculo político ¿Qué queda aún del argumento „Debajo de la raya siempre permanece algo?“ La carrera entre precios y salarios generalmente empata. El que, sin embargo, es desorganizado u obtiene ingresos no adaptables, se ve perjudicado. En los ingresos directos ciertamente se puede constatar un saldo positivo cuando las tasas de aumentos de salarios son mayores que las de la inflación. Pero de ninguna manera es lo mismo que se obtenga con una diferencia salario-inflación del 2 por ciento con 7,5 por ciento de aumento de salario y una inflación del 5,5 por ciento, o un aumento de salario del 2 por ciento con nivel de precios estable. Pues al peligro de una autoaceleración inflacionaria se suman la progresión impositiva fría en caso de ingresos mayores por la inflación, las pérdidas en el capital ahorrado, incremento de las cargas sociales y generalmente un proceso económico-financiero de ahorro obligado sobre la base de reales aumentos impositivos.

El Estado mismo es el más perjudicado por la inflación. La mayor parte de sus erogaciones está en los sectores pagos de transferencia-ingresos y rentas- gastos de infraestructura, en los que los precios aumentan con más rapidez que el índice global del costo de vida, de manera que ni los mayores ingresos impositivos alcanzan para cubrir las erogaciones. Las nuevas tareas no pueden ser financiadas del todo o solamente a largo plazo, con permanentes aumentos de impuestos. Algo parecido pasa en el sector empresario. Como impositivamente el principio „un marco igual a un marco“ sigue en vigencia a pesar de los precios de reposición en aumento, son considerables ganancias aparentes las que deben tributar. El argumento „debajo de la raya“ se desenmascara como un error de cálculo. Es la ilusión de un resudado que jamás se podrá lograr.

#### **IV. EL CAMPO DE ESCOMBROS QUE DEJA LA INFLACIÓN**

Los resultados de la inflación son desconcertantes. La inflación destruye los principios fundamentales del sistema económico de mercado. Se impide el mecanismo regulador de la competencia e incitador a la eficiencia. Además la inflación origina diferenciaciones incontrolables y arbitrarias que no son el resultado de la eficiencia económica ni de méritos sociales. La pérdida del Estado es doble. Se sustrae a la responsabilidad político-economía y el mismo es una víctima, aunque puede descargar en parte sus cargas financieras sobre los ciudadanos en forma de impuestos. Ni los empresarios ni los gremios pueden ganar a la larga. Se distorsiona la distribución de patrimonios en detrimento de lo social y económicamente menos fuertes. Se convierte a los ciudadanos en súbditos y se provoca un proceso de progresiva tutela y un estrechamiento de la libertad de acción individual a favor de sistemas de seguro colectivo. La aspiración a la protección contra la inflación se transforma directamente en una coerción a forzar posiciones potenciales de grupos y de poder mercantil. Se acentúa la lucha por la distribución y crecen los conflictos sociales. Las ideas de seguro colectivo ganan terreno y se fomentan ideologías de rentista. El clamor por la ayuda estatal es casi paradójico, ya que el Estado es el pontífice del pecado inflacionario por fomentar y tolerar directamente la situación. Por ende más que nunca vale una exhortación: la estabilidad no debe convertirse en una palabra de moda de oradores ni ser anulada por prácticas económico-políticas. La estabilidad no es una tarea para determinadas épocas, sino considerada y lograda por una lucha diaria, con hechos y no con palabras.

#### **V. ECONOMÍA DE MERCADO Y ESTABILIDAD CONSTITUYEN LA FÓRMULA PARA EL CRECIMIENTO Y LA PLENA OCUPACIÓN**

En principio es más fácil estimular o tolerar una inflación que impedirla eficazmente o recuperar posteriormente la estabilidad. En la discusión con respecto a la posibilidad de anular la inflación y sus consecuencias, las mismas fuerzas que designan como inocentes los peligros de la desvalorización monetaria, recomiendan terapias que evidencian una considerable miopía económica, social y política: cláusulas de indexación y congelación de precios. Las dos tienen algo en común: no se combate la depreciación monetaria en sus inicios, sino que se la ajusta posteriormente o se la prohíbe por decreto. Esto no es una receta eficiente, sino pura curandería económica.

#### **VI. CLÁUSULAS DE INDEXACIÓN: EL ASCENSOR QUE LLEVA A LA INFLACIÓN PERMANENTE**

Las cláusulas referentes a la valuación de la moneda son ascensores que llevan a la inflación institucionalizada y permanente, sean válidas a corto plazo o admitidas en general. Cuanto más corto es el plazo, más acelera la inflación. Estas cláusulas movilizan todos los valores nominales y significan la anulación del principio de valor nominal y la orientación por el del valor real.

Tampoco es convincente el argumento de que las cláusulas móviles sobre empréstitos estatales asegurados por ellas solo van admitidas para amparar a los ignorantes y a los económicamente débiles.

Es sumamente difícil concebir y limitar tales medidas, y dudoso que tales empréstitos obliguen al Estado a orientar su política fiscal hacia la estabilidad. Con la liberación de cláusulas de valuación monetaria se barre con la última muralla que aún contiene la conciencia de estabilidad y la exigencia de inflación. Ya que es diferenciada la anticipación de las tasas inflacionarias y difieren los términos de ajuste, nunca se puede esperar un tratamiento parejo para todos, los procesos de distorsión en los ingresos y capitales se mantienen, pero en niveles de precios que aumentan progresivamente. La experiencia de Finlandia y Francia debería haber sido suficiente y elocuente como para convencer a los que celosamente defienden la inflación como inocente, de que este instrumento es completamente inservible. La admisión general de tales cláusulas, aún a breve plazo, equivale a un reconocimiento del fracaso total de la política económica y financiera.

## **VII. CONGELACIÓN DE PRECIOS: LIQUIDACIÓN DE LA RAZÓN ECONÓMICA**

En cambio, la congelación de precios es una declaración de bancarrota de toda política económica y un insulto para todas las experiencias de la teoría económica. La causa de la inflación -exceso de poder adquisitivo- no se elimina, se disimula. Se refuta la función compensadora y de locación de precios o se la admite dentro de límites de excepción regulados administrativamente. La causa inmediata es una distorsión de la estructura. Se reemplaza la economía de mercado por la economía estatal. Este método de contener la inflación se parece al intento de mantener la presión sujetando el manómetro. Cada congelación de precios genera una cadena de ulteriores intervenciones con el fin de asegurarla; requiere una congelación de los dividendos, así como intervenciones en el comercio internacional ya que en la exportación con precios congelados en el interior forma una válvula. Como al mismo tiempo disminuya la importación, aparece una tendencia al superávit del balance comercial y al aumento de la presión monetaria en el interior. La oferta se vuelve peor ya que se reduce la calidad de los productos y servicios y se cuenta con una disminución de la competencia. Aumenta el desequilibrio, tanto más cuanto que los controles son costosos pero no exitosos. En realidad la congelación no es otra cosa que "un medio para hacer creer a la población que la inflación no es tal" (L. Miksch). Pero ni siquiera se cumple con la condición de una ilusión estadística de precios estables, y de un valor estable de la moneda. La congelación se torna ilusoria, primero porque se aumentan los precios antes de ser decretada y segundo por el aumento de demanda cuando se levanta la congelación.

## **VIII. AXIOMAS DE UNA POLÍTICA DE ESTABILIDAD**

¿Qué hay que hacer para recuperar la estabilidad? Apelar simplemente a la moderación suele aportar poco provecho. Si la inflación ya existe, se trata de combates simulados y reproches a la población por haber comido las golosinas ofrecidas en lugar de retener la gula. No bastan las acciones aisladas. Se requieren medidas combinadas en una especie de política coerción.

## **IX. EL ESTADO TIENE QUE VOLVER A CONVERTIRSE EN EL CENTRO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA**

Prioridad absoluta tiene una exigencia, de ella depende todo: reforzar el Estado. Este tiene que volver a convertirse en el centro económico para poder cumplir con su tarea. Al contrario de muchas opiniones económicas vulgares e influidas por ideologías, es necesario recalcar que la economía de mercado, es, en lo que se refiere a la constitución del marco, una disposición estatal.

A ello pertenece especialmente que el Estado no decrete una garantía de plena ocupación que al final se convierte en una garantía de inflación, ya que favorece, el comportamiento anti estabilizador de los participantes en comisiones paritarias. En conjunto el Estado tiene que volver a ganar mayor libertad de acción frente a los grupos. Esto es tanto más necesario cuanto que la recuperación de la estabilidad no puede ser lograda por él exclusivamente. Más bien se requiere un ataque concentrado de todos los participantes en el mercado contra la mentalidad inflacionaria, aunque sea bajo la dirección del responsable de la política económica que debe dar el ejemplo con medidas propias y estar preparado para inducir a los grupos económicos en caso de no participar de éstos esfuerzos, a una conducta estabilizadora mediante prácticas de política coyuntural.

Condición esencial para una política coyuntural exitosa es el fomento de la capacidad de reacción del mecanismo mercantil y su conservación.

Una medida para impedir o controlar el poder mercantil o de sectores que favorecen la inflación es una activación de la política de competencia. Este catálogo de medidas contiene más control de abusos, la anulación de la dependencia de los precios de la segunda mano (de reventa), un registro más ajustado de los monopolios permitidos y también el instrumento de control de las fusiones. Asimismo debe discutirse si el Estado, como en los Estados Unidos de Norteamérica, debe ser autorizado para destruir en caso extremo monopolios ya existentes.

La política de competencia siempre debe abarcar ambos lados del mercado. Por ello tampoco debe excluirse el problema de un mercantil y de su utilización abusiva, por ejemplo, por medidas gremiales. Los gremios son organizaciones importantes y necesarias, pero sus actos no son siempre imparciales ni a priori conformes al mercado.

## **X. ASEGURAMIENTO ECONÓMICO DEL MERCADO EN LA ECONOMÍA EXTERIOR**

Otro componente de la política estabilizadora es un eficiente aseguramiento de la economía exterior conforme a las reglas económicas. El proteccionismo administrativo y una economía que reglamenta las divisas no son medios adecuados, por un lado porque en última consecuencia requiere un control del comercio exterior, y por otro porque en la práctica no siempre pueden excluir trasgresiones y no son eficientes. En cambio, causan gran daño a la política ordenadora nacional e internacional. Mientras no se consigue una exitosa coordinación fiscal y monetaria en el ambiente internacional, en la tasa de cambio debe ser un instrumento nacional y obtener mayor flexibilidad de adaptación. Esto concuerda con la *ratio legis* de la ley de estabilización. La modificación de las tasas de cambio siempre choca con oposición en caso de revaluación, por parte de la industria de bienes reemplazantes de la importación y en la de bienes de exportación. En este no hay acuerdo entre los deseos de la economía privada y las exigencias de la economía popular, a las que corresponde la prioridad.

La industria de exportación desearía hacer uso de éxitos estabilizadores para sus productos semielaborados, pero se niegan a contribuir a ellos. Falsa tasas de cambio generan distorsiones de estructura y de ninguna manera fomentan el reparto internacional del trabajo internacional. La estabilidad monetaria es un bien público que favorece a todos.

Por ello también tienen derecho de exigir que todos contribuyan a su conservación y, en un caso dado, a su recuperación. Hay que requerir esta cooperación, ante todo, a los sujetos de la economía que en virtud de su situación mercantil, de su conocimiento del mercado y de su flexibilidad pueden adaptarse mejor a datos modificados del mercado. La inflación es antisocial porque impone las cargas más bien a los económicamente débiles, hemos reiterado una y otra vez. Por ello la política de estabilización es en última instancia política social, y la mayor incidencia de costos en los económicamente fuertes es una redistribución admisible que coincide exactamente con el concepto de la economía social de mercado.

## **XI. LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA ORIENTADA HACIA LA ESTABILIZACIÓN**

Un Estado consciente de su responsabilidad de política ordenadora tendrá la fuerza de aplicar finalmente la ley de estabilización. Esta ley es una autorización que debe ser aprovechada. El gobierno tiene que proceder a coordinar el registro de tareas y la financiación con el desarrollo del potencial productivo y del volumen de ahorro. Deben asociarse a éstos esfuerzos los presupuestos económicamente importantes de las comunas y de los Estados federales. Las tasas de aumento de los presupuestos totales deberían orientarse en mayor grado hacia el crecimiento del producto social bruto real, pues la financiación a través del mercado de capitales no es fundamentalmente independiente de la inflación. En tanto los pedidos de créditos de las instituciones oficiales resulten desmesurados, aumentarán las tareas de interés y decrecerá el volumen de financiación para inversiones privadas. Pero si se trata de evitar tales consecuencias por extracción de fondos o por una tasa de cambio subvaluada que generan mayores importaciones de capital, entonces la causa del desarrollo inflacionario es una excesiva financiación de los presupuestos públicos mediante créditos. Se suma a esto que en caso de plena ocupación una financiación de reformas por créditos puede estar acompañada de efectos secundarios negativos en la política de distribución.

Además, el Estado debería encarar, durante la fase de estabilización, un desplazamiento de cargos por lo menos en las nuevas erogaciones planeadas, reduciendo los gastos de referencia y de consumo. Nadie niega que las erogaciones públicas son grandes. Esto, sin embargo, no desliga al estado de la obligación de probar que él sólo puede cumplir con ésta tarea. Pero los éxitos serán pequeños si se intenta a ser de golpe. Esto excede la capacidad de capitales y la disposición de los ciudadanos al sacrificio. Aumentos justificados de impuestos se fundamentan mejor y son más aceptables en un ámbito estable que en una situación en la que un masivo proceso de ahorro obligatorio es intensificado por un ahorro obligatorio económico financiero. Ya que en una política constante y estable el crecimiento económico es mayor, también aumenta la recaudación impositiva. En un ámbito estable se puede financiar más en valores reales. Esto es una receta para implementar la parte real de las inversiones públicas -también en las fases de alta coyuntura- porque se reduce la necesidad de limitarlas.

Con el concepto de una política de presupuesto, con la nítida declaración de recuperar mediante el aseguramiento económico externo la efectividad de la política monetaria, con la renuncia a una garantía de plena ocupación y con la firme decisión de aplicar la ley de estabilidad aún en fases de alta coyuntura, se crea un clima favorable para las negociaciones tarifarias entre partes autónomas que fomentan una política salarial orientada hacia la estabilidad.

La difusión de una mentalidad inflacionaria por medio de garantías de plena ocupación y los datos medidos de orientación están en contradicción. Sólo cuando los políticamente responsables combatan eficazmente la mentalidad inflacionaria podrá esperarse, sobre la base del comportamiento observado por gremios y empresarios en las dos últimas décadas, que las partes, en el curso de las partes paritarias, vuelvan a amoldarse a las realidades económicas y políticas. La razón económico-popular necesita del apoyo estatal. Este marco de acción político instrumentales da una cierta garantía de que en el orden económico de mercado la estabilidad no sólo podrá ser mantenida, sino también recuperada.





*"Paz y Libertad: esas son las bases de cualquier existencia humana digna. Sin paz y Libertad no pueden progresar los pueblos, no hay felicidad ni tranquilidad para la humanidad. La Paz del individuo no es posible sin paz en su pueblo. Pero la paz sin libertad no es paz".*

*Konrad Adenauer  
Canciller de la República Federal  
de Alemania, 1952*

*"Quiero probar mis propias fuerzas, quiero hacerme cargo yo mismo de los riesgos que enfrento en mi vida, quiero ser responsable de mi destino. Te encargo a ti, Estado, crear las condiciones para que pueda hacerlo".*

*Ludwig Erhard  
Ministro Federal de Economía, 1949*

*Anselmer*

[www.kas.de/bolivien](http://www.kas.de/bolivien)

**Oficina Bolivia**

**Fundación Konrad Adenauer**

Av. Walter Guevara 8037, Calacoto

(Ex Av. Arequipa casi esq. Plaza Humboldt)

Teléfonos: (+591 2) 2787910 - 2786478 - 2125577

Fax: (+591 2) 2786831

Casilla N° 9284

La Paz – Bolivia

E-mail: [info.bolivia@kas.de](mailto:info.bolivia@kas.de)

La Paz - Bolivia



**Konrad  
Adenauer  
Stiftung**