

# **Economía social de mercado:**

## **¿Puede imitarse el modelo alemán en América Latina?**

**Dieter W. Benecke**

### **Dieter W. Benecke**

Doctor en Economía con estudios en ciencias políticas en la República Federal de Alemania. Entre 1966 y 1974 ha sido profesor de la Universidad Católica de Chile. Durante catorce años dirigió la Central Alemana de Comunicación Mundial Inter-Naciones en Bonn. Entre 1998 y 2001 se desempeñó como director del Centro de Estudios Latinoamericanos (CIEDLA) de la Fundación Konrad Adenauer con sede en Buenos Aires. En la actualidad dirige un programa de diálogo sobre la política económica y social en Brasil.

### **Introducción**

América Latina se encuentra una vez más en una interesante fase que puede llevar a otro decenio perdido o a un ascenso más sostenible. En su obra maestra, W. W. Rostow<sup>1</sup> describió las diferentes fases de desarrollo, dentro de las cuales la penúltima es la del *take-off*, antes de lograr la tan deseada situación de un país industrializado.

Este “despegue” ha podido observarse varias veces en algunos países latinoamericanos. A mitad de los años 90, gracias a las medidas de saneamiento monetario y presupuestario, parecían haberse dado otra vez las condiciones para el despegue. Sin embargo, los muchos “aviones” que había en la pista, frenaron o fueron frenados por la desigual distribución de riqueza, acentuada en la mayoría de los casos por fenómenos de corrupción y la crisis de Asia y Rusia. A principios del siglo XXI, la mayor parte de estos “aviones” parece haber vuelto al “edificio del aeropuerto”, esperando el comando para salir nuevamente a la “pista del despegue”. A la luz de los problemas sociales, la deuda externa, la corrupción, los problemas institucionales, políticos y económicos, una vez más, los países latinoamericanos, con excepción de México y Chile, se consideran “en crisis”.

---

<sup>1</sup> W. W. Rostow, *Stages of Economic Growth*, New York, 1965.

En el sentido original griego, crisis no significa catástrofe, sino el punto en el cual se tiene que juzgar la situación y decidir qué rumbo se quiere o se debe tomar. Por eso es oportuno pensar cómo puede diseñarse un sistema económico que combine las posibilidades de un mayor crecimiento con una mayor equidad social. Existen ya varios ejemplos de países que con un modelo de este tipo, aunque con diferentes matices en sus factores particulares, han superado exitosamente su situación crítica, como Chile, Nueva Zelanda, Irlanda, Suecia, Holanda, Corea del Sur, Malasia y otros. No existe un modelo único, pero el factor común de todos estos ejemplos es el consenso social respecto de un equilibrio entre desarrollo económico y social.

Alemania en 1945 ha sido tal vez el ejemplo más drástico de un desastre político, económico y cultural. Este país tuvo la suerte de elegir en 1949 (con el voto de la mayoría en el parlamento) a un Jefe de Gobierno muy capaz, Konrad Adenauer, que aceptó (al principio no con tantas ganas) un modelo económico propagado por su ministro de Economía, Ludwig Erhard, quien sobre la base de múltiples estudios de otros científicos, había elaborado un concepto claro combinando los factores de *competencia funcional* y *seguridad social*: la *economía social de mercado*.

Lamentablemente, los políticos alemanes no han manejado bien este modelo en los últimos años, razón por la cual Alemania sufre hoy de un alto grado de desempleo,<sup>2</sup> altos impuestos, un número elevado de fracasos empresariales, gran endeudamiento público,<sup>3</sup> bajo crecimiento (entre 0.5 y 1.5%) y dificultades para cumplir con los compromisos de las generaciones respecto del seguro social. Las razones de estos problemas estructurales residen en una exageración de los costos sociales y la inflexibilidad del mercado de trabajo, en los altos costos de la unificación después 1990, pero también en el descuido de los mandatos de competencia funcional. A pesar de esto, el modelo aún ofrece tanto espacio para modificaciones que sería equivocado, o por lo menos prematuro, declararlo “obsoleto”, ya que la situación económica y social de la población es aún relativamente buena y la distribución de la riqueza, comparativamente equitativa. Además, existe la esperanza de que con un cambio de gobierno en las próximas elecciones la situación pueda mejorar. No ha fracasado el modelo, sino que hubo equivocaciones en el diseño de los diferentes ingredientes del sistema.

## **I. Necesidad de un orden económico**

Los actores de la economía, empresarios, sindicatos, consumidores, ahorristas e inversionistas requieren de un marco de referencia claro y confiable a mediano plazo. La gran equivocación de los liberales al respecto es su idea de que la economía pueda dar buenos resultados a la sociedad entera sin la actuación de un Estado eficiente y, si fuera necesario, fuerte. La gran equivocación de los

---

<sup>2</sup> A principios de 2003, el desempleo había llegado a un nivel de 11% en todo el país, contando con “moderados” 7% en la parte de la anterior Alemania Occidental, y a una cifra absolutamente desastrosa de 18% en la anterior Alemania Oriental.

<sup>3</sup> En el Tratado de Maastricht, que puso las bases para la moneda europea común, el Euro se había fijado como máximo un déficit presupuestario de 3 %, sobrepasado por Alemania en 2002 y probablemente en 2003.

socialistas es su idea de que un Estado fuerte pueda garantizar una economía eficiente en el sentido del bienestar para todos. Ambas ideas se han convertido en ideologías que, por definición, no se prestan a soluciones flexibles y adaptables a diferentes coyunturas.

Después de que los políticos latinoamericanos lograron resultados insatisfactorios con la orientación “cepalina” basada en la teoría de dependencia, el Consenso de Washington<sup>4</sup> de 1990 parecía ofrecer un marco de orientación mejor dándole claramente prioridad a una economía abierta, la privatización, la desregularización, la reducción de la inflación, pero no hubo suficiente presión sobre los gobiernos para considerar los aspectos sociales, la intensidad competitiva, el equilibrio del presupuesto y de la balanza de pagos. Sin negar los éxitos de estas reformas de primera generación, hoy se requieren *reformas de segunda generación*<sup>5</sup> que mantengan los buenos resultados de la primera, pero que en favor de un crecimiento sustentable establezcan cambios estructurales y mejoren las condiciones de vida de la mayoría de la población.

Es cierto que la globalización dificultó y sigue dificultando las tareas internas, pero no las imposibilitó, tal como lo demuestran diferentes casos europeos, asiáticos y el caso de Chile. El (neo)liberalismo aparente en el Consenso de Washington ofreció todas las posibilidades para algunas empresas y sus propietarios. Debido a su éxito, muy considerable hasta 1996 en cuanto al crecimiento, la atracción de capitales internacionales y la mayor estabilidad monetaria, los gobiernos de varios países, especialmente los de Ecuador y Argentina, descuidaron el control de eficiencia de la competencia y las medidas de equidad social, *creyendo* (o esperando) que el mercado iba a procurar automáticamente una distribución más equitativa. Que una inadecuada distribución de los ingresos y de la riqueza frena, después de cierto tiempo, también el proceso de crecimiento, es un hecho que los europeos aprendieron después de la Segunda Guerra Mundial; Chile, en la crisis de 1980/1981; los “tigres asiáticos”, después de los años 60; Irlanda, España y Portugal, antes de su entrada en la Unión Europea. En Argentina, hasta mediados

---

<sup>4</sup> Los diez instrumentos de este Consenso son la disciplina fiscal, la prioridad en el gasto público para educación y salud, la reforma fiscal, tasas de interés positivas generadas en el mercado, tipos de cambio competitivos, una política comercial liberal, la apertura a las inversiones directas extranjeras, la privatización, la desregulación y la defensa de la propiedad privada. Ver Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry, *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, Washington D.C. 1998, pág. 8.

<sup>5</sup> Ver Dieter W. Benecke, “Las reformas de segunda generación en América Latina”, en: *Contribuciones* 4/2000, Buenos Aires 200, p. 21 – 45.

de 2001 la mayoría de los políticos y muchos economistas no querían ver esta realidad. Se discutió con mucho énfasis sobre la parte operacional de la economía, pero no sobre el orden económico.

## **II. Economía social de mercado como orden económico**

Un orden económico no cae del cielo, sino que suele ser el resultado de muchos análisis científicos, de *trial and error* de los políticos, de presiones y protestas de la sociedad civil y sus grupos organizados.

En Alemania, desde los trabajos de la Escuela de Viena, especialmente de Böhm-Bawerk, von Mises y Schumpeter, y los análisis de Max Weber, tuvo lugar una intensa discusión sobre el orden económico más adecuado para combinar óptimamente la búsqueda e introducción de innovaciones en favor del crecimiento económico y la justicia social. La preocupación científica por la última se había nutrido del análisis de Karl Marx en *El Capital*, de las medidas de política social del Canciller Bismarck en los años 70/80 del siglo XIX, y de las doctrinas sociales de la Iglesia Católica y de la Iglesia Luterana.

La llamada Escuela de Friburgo, un grupo de científicos sociales de la Universidad de Friburgo, Alemania, trató de combinar las ideas liberales y sociales. Personas como Eucken, Röpke, von Hayek y otros buscaban un sistema en el cual predominaran:

- la iniciativa privada, limitando la actividad estatal a la producción de bienes públicos,
- la propiedad privada, respetando la responsabilidad social en su uso,
- la competencia lo más libre posible sin permitir que se autoelimine a sí misma por la concentración,
- la responsabilidad individual para el bienestar, compensando a través del Estado las debilidades sociales, causadas por las circunstancias,
- la libertad contractual, respetando el marco legal establecido.

Este enfoque se llama *ordoliberal*, porque intenta combinar la máxima libertad de acción individual con un orden social aceptable para la mayoría de la población.

Ludwig Erhard se basó en este *ordoliberalismo*, sabiendo que dicho orden no llegaría nunca a un *optimum optimorum*, si no obliga a los actores económicos, sociales y políticos, obviamente también a los científicos, a observar, analizar y controlar los procesos, a sancionar los excesos y a adecuar las normas, si las condiciones cambian.<sup>6</sup> Desde 1949 existe un consenso social en Alemania en este sentido, aunque obviamente la libertad económica es interpretada de manera diferente por los empresarios y por los sindicatos. Las compensaciones sociales y los impuestos a la renta son un tema de permanente discusión entre los políticos liberales/conservadores y los socialdemócratas, pero es un debate sobre las dimensiones, no sobre los principios. Cada grupo tiene su visión de la combinación óptima entre autorresponsabilidad, solidaridad y subsidiariedad, pero nadie cuestiona que los tres elementos deben combinarse. Cuán bien se logró la combinación, se nota en los resultados de la economía: en el nivel de ingreso, su distribución, el crecimiento, el nivel de empleo, la inflación, etc.

No hay dudas sobre la prioridad de la propiedad privada, la competencia libre y la apertura de los mercados, pero tampoco sobre la necesidad de protección y compensación social. Cada grupo de interés ataca lo que considera un exceso, pero tiene que subordinarse o tolerar el criterio de la mayoría de la población, expresado en las elecciones de los gobiernos que influyen en la dimensión de los elementos. Por lo tanto, la *economía social de mercado* es imposible sin la democracia participativa, en la cual la elección directa de los diputados está combinada con una elección por listas, pudiendo responsabilizar de esta forma a los políticos en forma individual y a través de sus partidos.<sup>7</sup>

En este sentido, no es de extrañar que la *economía social de mercado* en Alemania haya tenido un rostro diferente con diferentes gobiernos entre 1949 y 1969, en los años 70, 80 y después de la unificación alemana en 1990, pero que los principios generales no hayan sido cuestionados.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Ludwig Erhard, *Bienestar para todos*, Barcelona, 1957.

<sup>7</sup> En el sistema electoral argentino, que se basa en listas “sábana”, esta posibilidad de sanción es muy remota, ya que los candidatos son asignados por los “caciques” de los partidos y elegidos según su posición en la lista. Con este sistema de listas “sábana”, los ciudadanos no pueden castigar o premiar a los diputados directamente, sino sólo en forma indirecta, dando (o no) su voto en la próxima votación a ‘su’ partido, cuyos líderes –según la experiencia del pasado- no cambian su actitud a partir de estas señales indirectas. Los candidatos orientarán, por ende, sus actividades más de acuerdo a la línea del líder del partido que de acuerdo a las necesidades y deseos de ‘sus’ votantes.

<sup>8</sup> Se discutió intensamente, por ejemplo, sobre cuál debería ser la tasa máxima del impuesto a la renta. Las posiciones variaron entre 30% (posición liberal) y 70% (posición socialista), pero no se cuestionó que este elemento debe combinar el incentivo al rendimiento con la posibilidad de compensar ciertas injusticias sociales.

Como hemos afirmado, un orden económico no cae del cielo, sino que es el resultado de experiencias históricas, de a veces arduas disputas científicas, de siempre arduas discusiones políticas y de las operaciones diarias de los actores económicos.<sup>9</sup> No es simplemente una “tercera o cuarta vía”, sino que debe tener nombre y apellido para que se pueda exigir el cumplimiento de ciertas normas. En el caso de la *economía social de mercado*, son las dos categorías *mercado* y *social*, dejando obviamente un considerable margen para la interpretación. La definición, por lo tanto, no sólo se refiere a “un sistema que combina la competencia sobre la base de la iniciativa libre de los individuos con la seguridad social y el progreso social”,<sup>10</sup> sino que debe indicarse también que este orden es un sistema flexible y adaptable a nuevos desafíos.

### III. *Economía social de mercado*. Un sistema de principios y compromisos

Mientras científicamente existe suficiente claridad definitoria respecto al sistema liberal y al sistema socialista, la *economía social de mercado* exige una delimitación más compleja.

En primer lugar, el sistema está definido por los siguientes principios generales:

- la *responsabilidad individual* y el máximo rendimiento individual,
- la *solidaridad*, en el sentido de que cada uno debe contribuir con su capacidad intelectual, financiera y/o física para que la comunidad pueda funcionar,
- la *subsidiariedad*, en el sentido de que la entidad superior sólo actúa si la inferior no puede arreglarse con sus propios recursos.

Los principios en sí y en su combinación, se prestan para diferentes interpretaciones y su validez cuantitativa puede variar. En tiempos de baja coyuntura, acompañada normalmente con un mayor grado de desempleo, el rol subsidiario del Estado es mayor que en tiempos de bonanza, en los cuales los individuos deben y pueden procurar su bienestar básicamente sin ayuda, limitando

---

<sup>9</sup> Friedrich A. von Hayek indicó la relación estrecha entre el orden político y el orden económico en su obra *The Road to Selfdom*, London, 1943.

<sup>10</sup> Alfred Mueller-Armack, *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*, Bern, 1976, p. 245.

las actividades del Estado y de la comunidad solidaria a los bienes públicos y labores caritativas.<sup>11</sup>

Además, y ahí la labor de los políticos es fijar reglas adecuadas, no debería exagerarse la dimensión de cada uno de los tres principios. No se puede confiar exclusivamente en la responsabilidad individual, ya que algunos miembros de la sociedad tienen mejores posibilidades por educación, salud o riqueza que otros. Tampoco debería exigirse demasiado solidaridad, porque esto promueve la actitud del *free rider*. El Estado no debería ser demasiado “generoso” en cuanto a la subsidiariedad, porque con esto reduciría la aceptación de la solidaridad.<sup>12</sup>

El arte político de diseñar la dimensión y combinar los tres principios en forma satisfactoria para la mayoría de la población, es más notorio en situaciones que ni son de miseria que exige una acción drástica, ni de bonanza que no requiere de mucha actividad estatal. En situaciones “más o menos aceptables” suele haber una discusión política más controvertida. Aquí entran los *principios operacionales* en juego que se prestan más para compromisos que los principios fundamentales.

1. La *propiedad privada* está protegida por la constitución, pero el interés de la comunidad es múltiple en cuanto al uso de la propiedad privada. Existe, por ejemplo, un marcado interés por protegerse contra daños ecológicos y fitosanitarios que pueden ser el resultado de actividades productivas en una propiedad privada. También, en el sentido del bien común, se quiere brindar acceso al público a los lagos y orillas de ríos, mientras que aquellos que poseen un predio con acceso directo a las orillas no quieren ser privados de su propiedad privilegiada. Entonces deben tomarse decisiones que limitan el uso exclusivo de la propiedad privada sin violarla.

Suele armarse una gran discusión respecto al impuesto sobre la propiedad. Si la propiedad está “trabajando”, creando ingresos, por ejemplo: un campo agrícola,

---

<sup>11</sup> Además, tiene consecuencias para la situación financiera. En los tiempos de mucho crecimiento de los años 50/60, el gobierno alemán acumuló recursos (“torre de Julius”), tal como lo hizo Chile en los años 90. El problema de estas acumulaciones es que son una tentación para los políticos de distribuir regalos caros que después, en tiempos peores, sólo pueden ser eliminados con un gran esfuerzo.

<sup>12</sup> El caso de una actividad estatal extrema se observó en los países comunistas, donde se asfixió la actividad individual y las innovaciones. En Alemania, el campo neurálgico al respecto es el sistema de seguridad social. Cada persona (‘responsabilidad individual’ y ‘solidaridad’ de aquellos que tienen ingresos mayores) contribuye aproximadamente 10% de su ingreso al sistema, otro 10% contribuye su empleador (‘solidaridad’). Si estos fondos no son suficientes para pagar las pensiones, el Estado agrega recursos (subsidiariedad).

acciones o casas arrendadas, tal impuesto debe pagarse sobre la renta mayor. Si, en cambio, la propiedad sólo está siendo usada con fines no lucrativos, por ejemplo: una casa habitada por sus propietarios, este impuesto toca la sustancia en forma no aceptable.<sup>13</sup>

2. La *competencia más libre posible* es un ideal debido a la asignación racional de recursos, la fuerza innovadora, la dinámica y la flexibilidad. Pero subsisten dudas acerca de si un sistema de libre competencia es funcional, ya que se presta para concentraciones y “arreglos de almuerzo”, limitando o dificultando el acceso al mercado en cuanto a los productos, al conocimiento tecnológico y a la facilidad crediticia. Por esto, en Alemania la oficina *antitrust* (*Bundeskartellamt*) vigila con mucha atención la intensidad de la competencia en los mercados; semejantes instituciones existen para observar los bancos y compañías de seguros, así como las organizaciones de protección al consumidor, para que la competencia siga funcionando bien.<sup>14</sup> La libre competencia, además, encuentra límites en cuanto a los bienes públicos, si estos están producidos por empresas privadas.

Adicionalmente, la competencia puede ser limitada por la solidaridad. En Alemania, éste es el caso de los sindicatos, que –en negociación libre con las asociaciones de los empresarios– definen corporativamente el nivel de los salarios y las condiciones de trabajo. También es el caso de las cooperativas, en las cuales los potenciales competidores juntan sus esfuerzos, por ejemplo, en la venta de sus productos o la compra de sus insumos para ser más competitivos.

Estas limitaciones no ponen en duda el principio de la libertad competitiva, pero responsabilizan al Estado y a las organizaciones de la sociedad civil de velar por el buen funcionamiento de los mercados y de llevar adelante sanciones si no se respetan las reglas de la competencia funcional.<sup>15</sup> En la *economía social de*

---

<sup>13</sup> En Alemania se tuvo un impuesto de este tipo (*Vermögenssteuer*) para crear una distribución más equitativa de la riqueza en los años 60. Después se eliminó dicho impuesto, y actualmente, se está discutiendo la re-introducción del impuesto, pero con el objetivo de obtener más recursos.

<sup>14</sup> Por ejemplo, es necesario obtener el visto bueno para comprar otra empresa del mismo mercado, si ya se dispone de 25% del mercado. El cumplimiento de esta regla se dificulta por la definición del mercado en términos de “brechas de sustitución” (Joan Robinson) o de la dimensión del mercado cambiado por la integración europea o la globalización.

<sup>15</sup> Aquí se prefiere el concepto políticamente más practicable de Erhard Kantzenbach (*Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs*, Göttingen 1966) de una competencia funcional al concepto de la competencia “libre”, “perfecta” o, también, “regulada”. Cabe hacer referencia también a la mediana y pequeña empresa y a las organizaciones sin fines de lucro y su rol en la competencia (Dieter W. Benecke, *Cooperación y crecimiento en países en vías de desarrollo*, Santiago de Chile, 1974, p. 133 ss). Ernst Heuss (*Allgemeine Markttheorie*, Tübingen-Zürich

*mercado*, por lo tanto, se limita la competencia para que la competencia pueda funcionar y dar los resultados deseados en términos empresariales y sociales.<sup>16</sup>

3. La *responsabilidad individual* es la base para la *economía social de mercado*. Sabiendo que no todos los seres humanos tienen los mismos dones ni las mismas condiciones iniciales por su educación, salud o riqueza de sus padres, también es esencial la protección y promoción de los individuos “más débiles”. Este compromiso entre los dos principios de responsabilidad individual y solidaridad, al parecer opuestos, se expresa en Alemania en el sistema de la seguridad social, en el libre acceso a una buena educación pública y gratuita, y en el sistema tributario del impuesto progresivo a la renta. No se pone en duda la necesidad de tratos diferenciados, pero merece una discusión política continua, qué dimensión debería tener la promoción o protección diferenciada.<sup>17</sup>
4. Los *precios de mercado*, formados por el libre juego de oferta y demanda, reflejan los verdaderos deseos de los demandantes y oferentes, y son un elemento esencial para que funcione bien la *economía social de mercado*. Sin embargo, en este “juego del mercado” se reconocen limitaciones a “la mano invisible” en cuanto a:
  - los *precios monopólicos*: éstos son un fenómeno natural en una economía dinámica con muchas innovaciones respecto a métodos de producción y productos, pero son una razón para preocuparse si los precios monopólicos se mantienen por mucho tiempo o si resultan de negociaciones ilícitas entre competidores por ofrecer productos semejantes, pero disfrazados por el marketing, o por repartirse los mercados en términos regionales, creando “brechas de sustitución” (Joan Robinson);
  - los *precios sociales*: la definición varía entre países y con el tiempo; en general se reconoce el carácter social de ciertos bienes y servicios, por lo

---

1965, p. 9) ubica al empresario “imitador espontáneo” y al empresario “conservador” entre el “pionero” y el “administrador”, según Schumpeter.

<sup>16</sup> Parece ser una paradoja la intervención en la competencia para mantenerla funcional; pero no lo es, ya que existe una tendencia de concentración que –al llegar a cierto grado– cierra el mercado e impide la competencia funcional en el sentido de una óptima asignación de los recursos.

<sup>17</sup> Una persona que pierde su puesto de trabajo, ¿debería obtener del seguro de desempleo el 60 o el 80% de su último sueldo? ¿Debería obtenerlo por dos años o por medio año? ¿Debería aceptar cualquier empleo nuevo o podría rechazar ofertas más bajas? ¿Debería autofinanciar parcialmente su entrenamiento para una actividad? ¿Cuánto de los costos de tratamiento médico debería autofinanciar el paciente? ¿Cuál es el límite adecuado del ingreso de los padres para que el Estado dé una beca a un estudiante? Para estas y otras preguntas existen diferentes respuestas en diferentes tiempos. Finalmente, las respuestas requieren una decisión política, cuya revisión debe ser posible a través de elecciones.

tanto, de sus “precios”, por ejemplo en cuanto a servicios comunales (gas, electricidad, desagüe, etc.), productos “básicos” como pan, verduras, papas, pastas, carbón, etc., o productos de comunicación (transporte urbano o interurbano, teléfono, etc.); si estos bienes o servicios son producidos por empresas privadas, el Estado no fija los precios, pero sí pone límites;

- la *información imperfecta*: en economías modernas, los mercados son tan diversificados que los consumidores difícilmente pueden juzgar lo adecuado de los precios en relación con la calidad, razón por la cual se establecen organizaciones de información y protección al consumidor parcialmente financiadas por los consumidores/usuarios y por el Estado;<sup>18</sup>
- el “precio” del *factor trabajo*: el nivel de salarios mínimos obligatorios está fijado a través de una negociación entre los sindicatos y los empresarios, independiente del Estado; las empresas pueden pagar salarios más altos u ofrecer condiciones mejores, pero el resultado de las negociaciones es lo mínimo que deben ofrecer a sus trabajadores, independientemente de que ellos estén afiliados o no a un sindicato.

Demás está decir que también en este aspecto se requiere de un criterio político prudente para juzgar en qué caso el libre juego de las fuerzas económicas promete mejores resultados y cuándo una corrección autoritaria podría ser aconsejable.

Tanto en el caso de los principios fundamentales como en el de los principios operacionales, el orden económico es el resultado de una visión política, de la actualización a la luz de los cambios, del análisis científico de los resultados y de las acciones concretas de los actores económicos. Las estructuras informales –como en cualquier sistema– a menudo se adelantan a las estructuras formales, lo que mantiene la dinámica del sistema.

---

<sup>18</sup> En Alemania, la organización de protección al consumidor (*Verbraucherverbaende*), una organización no-gubernamental, mantiene oficinas en prácticamente todas las ciudades alemanas. En éstas, los consumidores pueden obtener informaciones sobre productos, datos técnicos y precios adecuados. Además, se edita una revista, *Test*, accesible en los quioscos de revistas, en la cual se informa regularmente sobre la calidad de ciertos productos técnicos (máquinas lavadoras, máquinas fotográficas, equipos de música, computadoras etc.), comparándolos y calificándolos con “notas” entre muy bueno y muy malo. En general, los productos con notas

#### IV. Condiciones de éxito de la *economía social de mercado*

Una *economía social de mercado*, independientemente de cuánta importancia relativa se dé a los mecanismos de mercado y a las regulaciones sociales, puede dar buenos resultados en cualquier situación y región. Se requiere, sin embargo, de ciertas condiciones para que los elementos principales y operacionales puedan ser combinados exitosamente.

##### A. Confiabilidad del marco de referencia

Es necesario que el marco legal sea estable y que se disponga de jueces independientes y honestos. Los derechos humanos individuales y sociales deben respetarse, sancionando a las personas u organismos que los violen. Los ciudadanos deberían tener la posibilidad de participar activamente en grupos civiles y en las elecciones para influenciar el diseño del sistema político. Obviamente, la mayoría decide sobre el camino futuro. Esto se torna problemático si muchos no votan o votan en blanco o si la opinión minoritaria no está representada.<sup>19</sup> La continuidad de una política buena y el rápido cambio de los políticos menos eficientes son otro factor que influye positivamente la confiabilidad del marco de referencia.<sup>20</sup> La condición mínima de continuidad es una administración pública profesional, independiente de tendencias partidarias.

Si no logra crearse un marco de referencia confiable, los individuos realizarán sus actividades con un criterio de corto plazo. En vez de reinvertir sus ganancias en actividades productivas en su país, tratarán de buscar una cierta seguridad social a través de depósitos en el extranjero. Además, su disposición a cumplir sus deberes impositivos será reducida, ya que no se identifican suficientemente con el proceso de desarrollo de su propio país.

##### B. Comportamiento ético del Estado

---

malas desaparecen rápido del mercado. No se conoce, hasta ahora, ningún caso de corrupción en este campo sensible.

<sup>19</sup> Al respecto, debe cuestionarse no sólo el sistema de listas “sábanas” al estilo argentino, sino también el voto obligatorio. Votar exclusivamente en forma directa, como en Inglaterra, no permite la representación de opiniones minoritarias. En Alemania los votantes tienen dos votos. Con uno eligen, si quieren, el candidato; con el otro, si quieren, un partido. Votar en blanco no tiene sentido, porque no existe la obligación de votar.

<sup>20</sup> Perú, Brasil y Argentina hicieron un paso en esta dirección, introduciendo la posibilidad de reelección del presidente. La continuidad, sin embargo, no es un valor en sí, sino que siempre debería verse en relación con la calidad del gobierno y el bienestar producido para la sociedad. La posibilidad de combinar los elementos “continuidad” e “innovación” es mayor en una democracia parlamentaria que en una democracia presidencial, ya que la última depende demasiado de la calidad de *una* persona. El sistema de la democracia parlamentaria ofrece mayores posibilidades de destituir un jefe de gobierno ineficiente, aunque debería limitar el exceso de cambios – tal como ocurrió en la República de Weimar- a través del voto *constructivo* de desconfianza.

Los representantes del Estado, sean estos los políticos electos o los funcionarios públicos, deben tener especial cuidado con la corrupción. Su mal ejemplo se refleja en la moral de la población, expresada como mínimo en la evasión de impuestos, llevando en el peor de los casos a una criminalización de la población. También los políticos están expuestos a las tentaciones financieras. En vista a que la corrupción nunca es un acto unilateral, sino tiene donantes y receptores en juego, es indispensable establecer un sistema efectivo de control y de sanciones tan fuertes que los sobornos pierdan su atractivo.<sup>21</sup>

En cuanto a sus servicios, el Estado debe dar preferencia a los *incentivos* para que los ciudadanos puedan encontrar su camino en los mercados. Si las *intervenciones* estatales predominan o si el Estado privilegia sus propias empresas, la iniciativa privada y la responsabilidad social de los individuos será reducida. En la *economía social de mercado*, el Estado debe comportarse de acuerdo con las reglas que impone sobre los ciudadanos; el sistema funciona mejor si el Estado delega el máximo de funciones a instituciones autónomas como el Banco Central, las Asociaciones y Cámaras de los sectores económicos, las Superintendencias de Bancos y Seguros, vigilando sólo a estas instituciones cuasi-autoritarias. Los mercados de trabajo y de las finanzas, que en tiempos de globalización exigen más flexibilidad, pero también más cuidado que en tiempos de economías cerradas, obligan al Estado a buscar nuevas combinaciones prudentes entre la responsabilidad social y la libertad de acción.

### **C. Independencia relativa de los actores y espíritu de compromiso**

En el diseño del orden económico y en su parte operacional participan y se influyen mutuamente:

- el Estado, la administración pública y los políticos en los niveles nacional, regional y local,
- los empresarios, a través de las asociaciones sectoriales o en forma individual,
- los trabajadores, representados por los sindicatos o agrupaciones similares,
- las instituciones autónomas, como el Banco Central, la Institución contra la Concentración, las Superintendencias y las Cámaras Empresariales, en las

---

<sup>21</sup> Ver Dieter W. Benecke, “La ética empresarial, valor constitutivo del orden económico”, en: Uruguay

cuales el Estado ha delegado funciones soberanas de acción y supervigilancia,

- los grupos de la sociedad civil, representando ciertos intereses parciales de los ciudadanos.

Cada una de estas entidades persigue intereses propios a sus objetivos. En parte coinciden con los de los otros actores (por ejemplo: bien común), en parte están opuestos (por ejemplo: nivel de salarios), en parte están sujetos a diferentes interpretaciones (por ejemplo: perspectivas del futuro desarrollo). Pueden coincidir en ciertos tiempos y diferir en otros. Es una relación dinámica y a veces bastante conflictiva.

El caso interesante en términos científicos y políticos no es el caso de coincidencia, sino el del conflicto de intereses. Si los actores pasan de la situación de contrincantes a una situación de enemigos, el sistema se pone en peligro. En Alemania, la *economía social de mercado* ha pasado por situaciones bastante conflictivas como huelgas, demostraciones callejeras, etc., pero no se cuestionó el derecho a la existencia de los otros grupos en juego. Si los empresarios cierran o trasladan sus empresas por reivindicaciones exageradas, los sindicatos pierden su razón de ser. Los empresarios deben aceptar la existencia de sindicatos, porque es un legítimo derecho de los trabajadores defender en conjunto sus intereses.<sup>22</sup> Los grupos civiles pueden criticar las actividades estatales, pero no cuestionan el Estado como tal, y éste a su vez sabe que estos grupos son una válvula de escape que indica dónde tienen problemas los ciudadanos. Las cámaras de comercio e industria, a las cuales las empresas alemanas deben afiliarse, obligan a sus afiliados a respetar las reglas; y sin las cámaras, el Estado probablemente presionaría de manera más directa a las empresas. El Banco Central vela por la estabilidad de la moneda, principio sano también para el Estado, porque si éste tiene dificultades para financiar su presupuesto, le gustaría “endeudarse” o arriesgar “un poco” de inflación,

---

Transparente (Ed.), *Aspectos éticos jurídicos de los negocios*, Montevideo. 2001, pp.13-18.

<sup>22</sup> En cuanto a esto, el actual rol de los sindicatos y de los comités de trabajadores (*Betriebsrat*) es un punto de controversias políticas en Alemania, en parte porque el poder de estas instituciones no corresponde a su representatividad, en parte porque dificultan la incorporación de los desempleados por su defensa férrea de los derechos conquistados para aquellos que tienen trabajo. El otro extremo sería un sistema de “*hire and fire*”, que tampoco es aceptable en un sistema de *Economía social de mercado*. Pero sería bien visto, si los sindicatos también tomaran en cuenta el interés de obtener un empleo de los desempleados.

situación en la cual se nota el beneficio de tener un Banco Central autónomo e independiente.<sup>23</sup>

Para el funcionamiento de la *economía social de mercado* no se requiere una coincidencia permanente de los intereses de los cinco grupos, ni es tolerable un conflicto continuo, sino una disposición de aceptar que, después de la presentación decidida de los intereses propios, los intereses del contrincante también deben considerarse como legítimos. Si no pueden prevalecer los intereses propios en todas sus dimensiones, debe existir la disposición a buscar y finalmente aceptar compromisos. No se pone en duda, por lo tanto, la razón de ser del contrincante, sino la dimensión de sus intereses.

#### **D. Comunicación libre**

Los elementos de la *economía social de mercado* son tan multifacéticos que se requiere de mucha información para poder participar activamente. Los consumidores necesitan informarse comparativamente sobre los productos y los precios, los productores deben tener acceso a innovaciones, medios financieros y colaboradores cualificados. La disponibilidad de tales y otras informaciones sería casi imposible en una economía dinámica sin un sistema de información objetiva o por lo menos pluralista.<sup>24</sup>

En este proceso de información, los medios también juegan un rol importante. Sus informes, sin embargo, serían de poca utilidad si la ciudadanía no estuviera en condiciones de comprenderlos y usarlos. Para que la *economía social de mercado* funcione satisfactoriamente, se requiere de un cierto nivel educativo de la población. Habida cuenta de que la economía, si se quiere ser exitoso en ella, es un proceso de *life long learning*, la educación y la capacitación profesional son de alta importancia.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Este modelo alemán de estricta autonomía fue aceptado también por los otros países europeos, cuando se creó el Banco Central Europeo.

<sup>24</sup> Respecto de la información para los consumidores, ver nota al pie N°19. Los productores pueden obtener asesoría técnica de las cámaras de industria y comercio, a las cuales cada empresa *debe* afiliarse, teniendo el derecho como socio de utilizar sus servicios.

<sup>25</sup> En Alemania se ha introducido un *sistema dual* de capacitación profesional. Los aprendices trabajan tres días por semana en una empresa, pasan allí por los diferentes departamentos, y aprenden la parte teórica de su profesión durante dos días por semana en un colegio profesional. El currículum en tales colegios está diseñado por las Cámaras de Industria y Comercio, cuyos miembros, los empresarios, saben mejor que cualquier institución estatal cuáles son los requisitos de las diferentes profesiones. El Estado participa en esta acción con el financiamiento de los profesores y los edificios escolares, pero delega la responsabilidad del diseño de las materias y los exámenes después del tiempo de aprendizaje a las Cámaras, reconociendo oficialmente los títulos entregados. Intentos de introducir dicho sistema, muy exitoso en Alemania, en América Latina, prosperaron en muy pequeña escala debido a la resistencia de las empresas de capacitar sus empleados de tal modo que su "valor

## **V. Economía social de mercado. Una orientación para las reformas de segunda generación en América Latina**

Las reformas de la primera generación, estipuladas en el Consenso de Washington, han traído a los países de América Latina un efecto positivo en cuanto al crecimiento del Producto Nacional, a la apertura de los mercados, la reducción de la inflación, la desregulación del sector público con la privatización, técnicamente exitosa, pero (cuasi)monopólica y, por lo tanto, negativa en cuanto a las inversiones, los precios y el control estatal sobre los efectos secundarios de la concentración.<sup>26</sup> Los éxitos iniciales respecto a la estabilización del presupuesto se han perdido rápidamente, incurriendo en una situación de endeudamiento interno y externo.

El desarrollo dinámico de la mayoría de los países latinoamericanos hasta 1996/97 tuvo su contrapartida, especialmente drástica en la Argentina, manifestándose en una mayor concentración de la riqueza, un crecimiento dramático de la pobreza, un empobrecimiento de la clase media y, lo que a mediano plazo probablemente es lo peor, en una fuga de jóvenes profesionalmente bien preparados pero sin perspectivas.<sup>27</sup>

En tal situación, las reformas de la primera generación merecen una reforma de segunda generación,<sup>28</sup> que se preocupa de cambios institucionales en los campos de acción de la política económica y social. En esta reorientación, la *economía social de mercado* puede tomarse como marco de referencia.

---

en el mercado de trabajo” suba considerablemente, ya que pocas empresas quieren tener y capacitar aprendices, y prefieren los colaboradores ya formados, y también por el hecho de que no existen Cámaras obligatorias en las cuales se acumule todo el conocimiento profesional práctico.

<sup>26</sup> En el proceso de la privatización de empresas públicas, frecuentemente se ha creado una posición (cuasi)monopólica o se han otorgado privilegios impositivos o crediticios para aquellos que adquirieron las empresas estatales, lo que no corresponde a un orden económico competitivo. Los monopolios privados suelen ser tan deficientes como los estatales, no tanto en cuanto a su eficiencia productiva, sino más bien en su política de precios y su servicio al consumidor.

<sup>27</sup> Esta situación recuerda fatalmente la situación de Irlanda en la década del 60 y Nueva Zelanda en la década de los 70. Ver: John Bruton, “Transformación en un sistema parlamentario. El caso de Irlanda”, en *Contribuciones* 1/2001, Buenos Aires 2001, p.177-191; Ruth Richardson, “Reforma del Estado”, en: Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa, ACDE (Ed.), *El Uruguay del siglo XXI*, Montevideo 1999, pp.67-79.

<sup>28</sup> Diferentes enfoques de las reformas de segunda generación han dado los siguientes autores: Diego Barceló, Dieter W. Benecke, Roberto Cachanosky, Jorge Castro, Ramón Frediani, José Lanusse, Gabriel Murillo, Félix Peña, Angel Polibio Chaves Ernesto Tironi y Adela Cerón. Mikel de Viana, Norberto Zuñiga y Eduardo Lizano, en los números 4/2000 y 1/2001 de *Contribuciones*, Buenos Aires, 2000 y 2001.

El “arte político” es concretizar estos campos de acción de tal manera que se combine la libertad individual con la responsabilidad social, en los siguientes campos de acción:<sup>29</sup>

- *Sistema de planificación y coordinación.* Éste determina quién es responsable, por qué tipo de planificación, a qué se refiere la competencia planificadora de cada actor, y de qué modo se coordinan los planes de los diferentes agentes económicos. También deberán analizarse las actividades del Estado en cuanto a la provisión de bienes privados y públicos, y cuáles de sus actividades productivas pueden ser tercerizadas (*outsourcing*), permitiéndole al Estado concentrarse en los aspectos esenciales de su gestión.<sup>30</sup>
- *Régimen de propiedad.* Establece el derecho de propiedad (*property rights*) de bienes y factores de producción como condición material para poder planificar; en particular, se trata de la responsabilidad que tienen los propietarios privados frente a la sociedad. Habrá que esclarecer los derechos de los trabajadores a participar en la propiedad (“acciones populares”)<sup>31</sup> y en las decisiones de la empresa (cogestión). Para las limitaciones del uso de la propiedad privada, necesarias respecto a la salud, la higiene, el medio ambiente y a otros aspectos de interés público, ya existen reglas en varios países de América Latina, pero pocas veces son respetadas, ya que no se aplican sanciones.
- *Orden fiscal y tributario.* En el fondo, el presupuesto público debe ser equilibrado; sin embargo, cierto déficit y su consiguiente endeudamiento puede ser aceptable, o aun necesario transitoriamente.<sup>32</sup> Para limitar este endeudamiento debe establecerse un tope máximo en relación con el presupuesto nacional o el PIB, si no se quiere correr el riesgo de un desborde

<sup>29</sup> Ver Dieter Cassel, “Wirtschaftspolitik als Ordnungspolitik”, en: Dieter Cassel, Bernd-Thomas Ramb, H. Jörg Thieme (eds.), *Ordnungspolitik*, München, 1988, pág. 315.

<sup>30</sup> Joseph Stiglitz, “More instruments and broader goals, moving towards the Post-Washington Consensus”, discurso del economista en jefe del Banco Mundial del 7 de enero de 1998 en Helsinki con motivo de celebrarse la anual Wider Lecture, p. 28, <http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-010798/wider.htm>.

<sup>31</sup> Cuando se privatizaron ciertas empresas estatales en Alemania como Volkswagen mediante la venta de acciones del Estado, se dio prioridad a personas con menores ingresos. Muchas empresas ofrecen a sus trabajadores acciones de la empresa, a veces en lugar de aumentos de sueldo, logrando con esto la creación de fondos para el “autofinanciamiento” de las empresas, identificando más a los trabajadores con “su” empresa.

<sup>32</sup> Con el Convenio de Maastricht, cuyas reglas permiten a un país a incorporarse en la zona del EURO, se estableció que los Estados miembros no deben tener un déficit de presupuesto mayor al 3%. Dicha regla obtuvo validez internacional e impone sobre los Estados miembros una disciplina que sin este Convenio probablemente no existiría.

con consecuencias económicas y políticas graves.<sup>33</sup> Además, en el régimen fiscal debe haber reglas para coordinar los presupuestos de los diferentes niveles del Estado, fijando también las competencias fiscales de los gobiernos nacional, regionales y municipales.<sup>34</sup>

En este contexto, el sistema tributario es de alta importancia. El sistema debe dar al Estado los fondos necesarios para financiar sus actividades y debe contener elementos de redistribución.<sup>35</sup> Si los contribuyentes consideran que las tasas son exageradas, tratarán de evadir el pago o esconderán sus ingresos y riquezas. Un sistema simple, una recaudación eficiente y el uso transparente de los recursos, ayudan a evitar estos problemas.

- *Régimen empresarial.* Contempla los diferentes tipos de empresas. Su margen de acción depende de las regulaciones legales respecto de los intereses individuales y públicos, sus órganos, las formas de participación de los trabajadores y sus posibilidades de formar asociaciones o juntarse en grupos económicos. Especial atención merecen en este aspecto las pequeñas y medianas empresas, así como las cámaras de industria y comercio con sus funciones de control y asesoría.
- *Sistema competitivo.* Interactuando con el régimen empresarial, el orden competitivo establece las reglas que determinan el acceso a los mercados de bienes y factores: la transparencia en dichos mercados, el libre acceso a ellos, la defensa del consumidor<sup>36</sup>, la protección contra la competencia ruinosa y desleal y contra el abuso de la posición dominante por parte de una empresa.

---

<sup>33</sup> El endeudamiento es un problema que pesa desde la década de los ochenta sobre la política de varios países latinoamericanos. Más recientemente ha vuelto a manifestarse en forma particularmente pronunciada con la caída de los presidentes de Ecuador y Argentina. Ver: Dieter W. Benecke, Alexander Loschky (Eds.), *Deuda externa en América Latina ¿Obstáculo para el desarrollo?*, Buenos Aires, 2001.

<sup>34</sup> En el libro de Dieter W. Benecke y Alexander Loschky (Eds.), *Descentralización y coparticipación*, Buenos Aires, 2001, se comparan los sistemas de coparticipación en Argentina y Alemania.

<sup>35</sup> En este aspecto, la repartición entre impuestos directos (p.ej.: impuesto a la renta) e impuestos indirectos (p.ej.: IVA) indica la disposición del gobierno a usar el sistema tributario también como instrumento de redistribución de ingresos. Lo mismo vale para la tarifa del impuesto a la renta. Alemania tiene un sistema progresivo con un tope de 48%, otros países optan por una tarifa lineal. La versión menos adecuada es la tarifa escalonada.

<sup>36</sup> En la mayoría de los países latinoamericanos, las organizaciones de defensa del consumidor tiene pocas posibilidades de actuar. Rara vez se las consulta durante el proceso legislativo. También en el nivel supranacional, por ejemplo en el MERCOSUR, los derechos de los consumidores son poco considerados. En el proceso de integración, los derechos de los consumidores han quedado relegados con respecto a los de los productores. Por lo tanto, es necesaria una mayor inserción de los consumidores a través de una participación obligatoria de este grupo en la Comisión Económica y Social del MERCOSUR. También parece necesaria la introducción de consultas regulares de la Comisión de Economía y Social (FCES) en el MERCOSUR.

Las inversiones extranjeras directas<sup>37</sup> son otro factor que dinamiza la competencia. Ellas también dependen de la dimensión del mercado, aunque ésta no es el factor decisivo. Más importantes para el inversionista son la estabilidad política, las condiciones macroeconómicas, la flexibilidad y confiabilidad de la administración pública, la protección contra la corrupción y la apertura de los mercados nacionales.

Un aspecto particularmente relevante se refiere a la pequeña y mediana empresa y su rol como fuerza flexible e innovadora que dinamiza la competencia. Sin duda, el futuro económico de América Latina se decidirá en función de su competitividad. En este campo, la experiencia alemana y europea pueden servir como punto de referencia.

- *Régimen monetario y financiero.* En este campo político se regula la disponibilidad de recursos monetarios nacionales e internacionales,<sup>38</sup> la posición del Banco Central, las formas de pago, la garantía de prácticas comerciales sólidas en el sector financiero y de los seguros a través de un ente autónomo, encargado de supervisar a las instituciones crediticias, de seguros y bursátiles. Sin duda, temas como la eliminación de la corrupción de los órganos de vigilancia, la independencia del Banco Central y un régimen de sanciones, contienen elementos políticamente conflictivos, pero que deberían ser abordados en el marco de un diálogo con la sociedad civil.
- *Régimen del comercio exterior.* La apertura de la economía nacional con la finalidad de mejorar el nivel de competitividad nacional y de participar en el proceso internacional de modernización, ha sido y sigue siendo saludable. Aunque la división internacional del trabajo y el principio de las ventajas comparativas no deben contrarrestarse con políticas de *dumping* o subsidios. Puede ser necesario implementar un sistema de promoción específico, de carácter transitorio, destinado a fortalecer cierto tipo de producción o formas

---

<sup>37</sup> Es tiempo de que América Latina no sólo reciba inversiones extranjeras, sino que sus empresas que se mueven en la economía internacional, también inviertan en otros países, o sea, por su propia cuenta, a través de *joint ventures*.

<sup>38</sup> En estos casos también intervienen los institutos financieros internacionales, los bancos globalizados y los especuladores internacionales, lo que no siempre facilita la tarea de los políticos en esta área. En Brasil trató de limitarse la libre circulación del capital en cuanto a la compra de dólares, un intento inoportuno, con la consecuencia de que el Banco Central brasileño no pudo resistir la presión devaluatoria y dejó de intervenir en el mercado de divisas. El gobierno chileno limitó transitoriamente la afluencia de capital extranjero mediante una disposición que obligaba a los inversionistas extranjeros a depositar sus recursos por un plazo de hasta seis

empresariales, como las pequeñas y medianas empresas. También es importante sancionar normas adecuadas para impedir un abuso del comercio exterior a través de operaciones ficticias destinadas al lavado de dinero o tráfico de drogas.

En los años 90, América Latina ha avanzado notablemente en cuanto a la apertura de sus economías, en comparación con los años setenta y ochenta. Sin embargo, subsiste una cierta tentación al proteccionismo, incluso en el marco de un acuerdo de integración como lo es el MERCOSUR.<sup>39</sup>

- *Sistema de seguro social.* Todos los ciudadanos son iguales ante la ley, pero sus posibilidades de participar en la vida económica presentan diferencias significativas; en parte, debido a razones imputables a los propios afectados, y en parte, provocadas por causas ajenas a su voluntad. Esto obliga al Estado a tomar medidas que impidan la marginación social. Es preferible actuar en forma preventiva a través de la educación y la capacitación profesional,<sup>40</sup> y sólo transitoriamente en forma compensatoria y curativa a través de prestaciones sociales, especialmente necesarias si se requiere de un combate a la extrema pobreza. Si existe una parte considerable de la población que vive en la pobreza o incluso en la miseria, no sólo se crean tensiones políticas por la injusticia social que suelen manifestarse negativamente en la acción empresarial, sino que también se reducen las posibilidades de crecimiento económico por falta de demanda.

Además de la capacitación técnica-profesional, el sistema de seguro social, fundamentado en los principios de responsabilidad individual, solidaridad y subsidiariedad, es un elemento indispensable. Esta red social, que no debe convertirse en hamaca ni debe perder confiabilidad con respecto a su capacidad de pago, abarca un régimen previsional y los seguros contra enfermedad, accidentes laborales y desempleo y las leyes laborales, así como procedimientos para la redistribución de los ingresos y de la riqueza.

---

meses en el Banco Central antes de poder invertirlos efectivamente. La “movilidad especulativa” del capital internacional, que se ha incrementado con la globalización, constituye un desafío especial para los políticos.

<sup>39</sup> Respecto a la política de competencia en el MERCOSUR, ver el análisis de Félix Peña, “Una política común de competencia en el MERCOSUR”, en: Dieter W. Benecke y Alexander Loschky (Eds.), *MERCOSUR. Desafío político*, Buenos Aires, 2000, págs. 235–275.

<sup>40</sup> Para mayores detalles, ver diferentes artículos en revista *Contribuciones*, Buenos Aires, KAS, 1999.

La base legal para la política social en América Latina es satisfactoria en cuanto a las medidas curativas, pero insuficiente o inefectiva en cuanto a las medidas preventivas tributarias y educativas. Si se introdujera un sistema de autocontrol por parte de los asegurados,<sup>41</sup> sería más fácil lograr una combinación aceptable de los principios de autorresponsabilidad, solidaridad y subsidiariedad.

En estos ocho campos del orden económico habrá que llevar a cabo un diálogo más profundo sobre las reformas de segunda generación. Aspectos parciales de dichos campos han sido discutidos ya en años anteriores. Lo que al parecer falta es combinar estos puntos de tal forma que resulte un sistema coherente, confiable y sostenible, dando más posibilidades para lograr un mayor crecimiento y una mayor justicia social.

## Conclusiones

Los principios básicos de la *economía social de mercado* exigen una discusión permanente en cuanto a su conformación concreta. Será difícil para un gobierno tomar simultáneamente todas las medidas necesarias en los ocho campos mencionados. La necesidad de fijar prioridades también responde a la limitación de recursos y a la ansiedad por resolver rápido los mayores problemas del país. Además de las prioridades sociales y tributarias parece necesario preocuparse más por el sistema competitivo; especialmente, brindando mayor atención a las pequeñas y medianas empresas a través de programas de créditos más baratos, capacitación profesional, cooperativas para garantía y asesoría técnica y administrativa. Con esto se ampliaría el mercado y se dinamizaría la competencia para aumentar la competitividad de las empresas, factor decisivo para el bienestar de toda la población. Aunque la política competitiva se caracteriza prioritariamente por aspectos económicos, no deberían descuidarse los elementos institucionales, sociales y psicológicos.

---

<sup>41</sup> Puede servir de ejemplo el sistema alemán, en el cual los asegurados del seguro social obligatorio eligen un directorio, garantizando así que se respeten sus intereses, además de las necesidades financieras gerenciales y estatales.

El diálogo sobre el diseño del futuro orden económico en los países latinoamericanos, puede y debe darse a nivel del Gobierno y Congreso,<sup>42</sup> de los actores económicos, de los grupos civiles, de los científicos y de los medios de comunicación. Las decisiones finales, aunque no exclusivas, en los ocho campos de acción antes mencionados, deberían concederse al Estado en cuanto a la política de planificación y coordinación, a la política fiscal y monetaria, y al régimen de comercio exterior. El mercado decide prioritariamente sobre la futura política empresarial y el régimen competitivo, teniendo el Estado la responsabilidad sobre el control de la concentración con el fin de evitar eventuales abusos de poder. En cuanto al régimen de propiedad y el sistema de seguro social, la responsabilidad del individuo debe predominar, requiriendo una interacción con el Estado y las empresas.

La cultura juega un rol especial en la creación de un nuevo modelo económico. En un sentido más amplio, la ciencia y el sistema educacional son los que pueden facilitar la creación de un sistema de *economía social de mercado*. Además, una vida cultural rica es una consecuencia y una fuente de creatividad<sup>43</sup> e imaginación, y tiene un efecto directo sobre la economía, en el sentido de hacer al país más atractivo. Una buena imagen del país facilita la exportación y atrae turistas. Finalmente, la cultura tiene efectos sobre el empleo, las inversiones, la creación de ingresos<sup>44</sup> y la integración social.<sup>45</sup> En general, la cultura influye de forma considerable en el diálogo político que, a la vez, es parte de la cultura política y es importante para la participación en la democracia.

El debate sobre modelos económicos sobrepasa, por lo tanto, el ámbito estrictamente económico. Para alcanzar un desarrollo sostenible, social y económicamente dinámico y democráticamente legitimado, se necesita una relación estrecha entre la política, la economía y la cultura. Después de estas discusiones, la

---

<sup>42</sup> En esto, el aspecto de descentralización juega un rol importante. Si las decisiones son tomadas sólo a nivel del gobierno central sin incluir los gobiernos provinciales y municipales, el proceso de comunicación se dificulta considerablemente.

<sup>43</sup> En este sentido, resulta significativa la argumentación del ex-gobernador de Baden-Württemberg, Lothar Späth, quien frente a las críticas del parlamento respecto a las elevadas inversiones en academias de arte, insistió en que las mejores garantías para un desarrollo dinámico de una sociedad, que desea sobrevivir en un mundo abierto, es la creatividad de sus ciudadanos.

<sup>44</sup> Varios estudios en Europa, por ejemplo, del Ifo-Institut sobre *Entwicklungstrends von Kunst und Kultur* (Tendencias del desarrollo del arte y de la cultura), de Marlies Hummel y Cornelia Waldkircher, München, 1991, especialmente en la p. 12, sobre el valor económico agregado de la cultura; el estudio de Joe Durkan, *The Economics Effects of the Arts in Ireland*, Dublin, 1994, que se realizó para justificar un proyecto estratégico del Arts Council of Ireland (The Arts Plan 1995-1997, Dublin 1994). Existen estudios similares en Suecia, Finlandia y Holanda.

<sup>45</sup> Cabe recordar que muchos grupos Pop provienen de un ambiente económicamente marginalizado.

decisión final sobre el modelo económico es una tarea de los políticos. Que ellos sean capaces de poner el modelo en la práctica, depende de los diálogos anteriores y de la confianza que gozan los políticos en la población.<sup>46</sup> No será fácil intensificar la discusión sobre el sistema económico y las reformas de segunda generación, ya que los políticos en su afán de maximizar su beneficio en términos de votos<sup>47</sup> se sienten presionados más por los problemas del momento que por la visión respecto al futuro. Esta actitud puede, quizás, evitarse al lograr una comunicación efectiva entre científicos, políticos, empresarios y representantes de la sociedad civil acerca del déficit en el “modelo económico” actual y las posibilidades para un modelo futuro mejor.

Río de Janeiro, abril de 2003

## Resumen

América Latina se encuentra, como en ocasiones anteriores en un momento que puede resultar en un decenio perdido, o bien en el comienzo de un ascenso sostenido. Las condiciones de despegue, que parecían darse otra vez a mediados de los 90, fueron mermando por la desigual distribución de la riqueza, acentuada por la corrupción y por la crisis. En los comienzos del siglo XXI, los países latinoamericanos, salvo México y Chile, consideran que están “en crisis”, teniendo en cuenta sus problemas sociales, el endeudamiento, la corrupción y los problemas institucionales, políticos y económicos.

Teniendo en cuenta el sentido original de la palabra “crisis”, estos países se encuentran en situación de decidir qué rumbo quieren o deben tomar. Cómo puede diseñarse un sistema económico que combine las posibilidades de un mayor crecimiento con una mayor equidad social. La *economía social de mercado* se presenta como “un sistema que combina la competencia sobre la base de la iniciativa libre de los individuos con la seguridad social y el progreso social”, además de ser un orden flexible y adaptable a nuevos desafíos. No importa cuánta importancia relativa se asigne a los mecanismos de mercado y a las regulaciones sociales, puede dar buenos resultados en cualquier situación y región, aunque es necesario que se den ciertas condiciones para que los elementos principales y operacionales puedan ser combinados exitosamente. Las reformas de la primera generación, estipuladas en el Consenso de Washington, han traído a los países de América Latina un efecto positivo. Aun así, merecen una reforma de segunda generación, que se preocupa de cambios institucionales en los campos de acción de la política económica y social. El diálogo sobre el diseño del futuro orden económico en los países latinoamericanos

---

<sup>46</sup> Sin duda, ésta es una de las razones fundamentales por el escaso prestigio de los políticos en la opinión pública. Al respecto, ver diferentes artículos en la revista *Contribuciones*, entre otros de Marta Lagos, “Quo vadis América Latina? El estudio de la opinión pública regional en el Latinobarómetro” en: *Contribuciones*, No. 2/1999, p.31-53, y Gutenberg Martínez O., “Los partidos políticos en la lucha por la confianza -Problemas de representación y participación en América Latina y el resto del mundo”, en *Contribuciones*, No. 1/2000, p. 7 – 22; así como los debates sobre *Participación en la Democracia*, noviembre de 1999 en Buenos Aires, informe final, en <http://www.kas-ciedla.org.ar/seminarios/info-Par-demo-es.htm>

<sup>47</sup> El análisis de Anthony Downs, *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen, 1968, muestra que el “empresario político” tiene semejanzas con el empresario económico en cuanto a su comportamiento de maximización del beneficio.

debe darse a nivel del Gobierno y Congreso, de los actores económicos, de los grupos civiles, de los científicos y de los medios de comunicación.