



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

Libertad, justicia y solidaridad son los principios hacia los que se orienta el trabajo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). Para la KAS la persona está en el centro de atención con su dignidad inconfundible, sus derechos y obligaciones. La persona forma el punto de partida para la justicia social, la democracia en libertad y una economía sostenible. Al fomentar el intercambio y la relación entre las personas que asumen su responsabilidad social desarrollamos redes activas en los ámbitos de la política, la economía y la sociedad. Nuestra gestión sobre el conocimiento político mejora la perspectiva de configurar una globalización socialmente justa, ecológicamente sostenible y económicamente eficiente.

La economía social presenta una visión que se centra en la dignidad de las personas y el rol de las comunidades, como su orientación básica. Se trata de un modelo de desarrollo que salvaguarda los mínimos éticos necesarios para que toda persona pueda vivir dignamente. La Economía Social y Ecológica de Mercado busca aprovechar las virtudes del mercado como asignador de recursos, junto al fomento del emprendimiento, la preservación de la competencia, el rol del Estado y de las comunidades, cuidando aquellos elementos que deben asegurarse a todas las personas, sin excepción, y que constituyen las bases del bien común.

Es importante esta discusión, debido a una razón fundamental: la persona es el centro de la sociedad y el sentido último de la existencia. Suponer que el mercado o el Estado, pueden poner entre paréntesis a las personas, es desnaturalizar y distorsionar el sentido instrumental de ambos. Sin la debida consideración de las personas, se corre un riesgo ya suficientemente conocido: los mercados sin competencia real y sin regulación y los estados con poder omnímodo, en un marco de régimenes autoritarios o propiamente dictatoriales, no permiten el desarrollo armónico, acentúan los conflictos, provocan las consabidas polarizaciones y deterioran la vida social, con desastrosas consecuencias económicas y sociales.

No se puede entender la Economía Social de Mercado sin una noción de democracia sólida y estable, que permita a las personas ser consideradas como ciudadanos libres y no clientes, portadores de derechos y obligaciones, en un contexto que favorezca la posibilidad de espacios para su plena realización.

Estimamos que este libro constituye un aporte en la línea del pensamiento humanista, que busca integrar los principios de la Economía Social y Ecológica de Mercado, junto a experiencias exitosas implementadas en América Latina, todas estas como insumos de la creación colectiva de propuesta que nuestras naciones reclaman.

Gutenberg Martínez Ocamica  
Rector  
Universidad Miguel de Cervantes

ISBN: 978-956-306-133-8  
  
9 789563 061338



ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO  
UNA RESPUESTA HUMANISTA QUE SUPERA DISYUNTIVA  
DE ESTADO O MERCADO

# ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

## UNA RESPUESTA HUMANISTA QUE SUPERA DISYUNTIVA DE ESTADO O MERCADO

Dieter W. Benecke  
Josep A. Duran i Lleida  
Osvaldo Hurtado Larrea  
René Cortázar Sanz  
Gutenberg Martínez Ocamica  
José A. Ruiz San Román  
Guillermo Larraín Ríos  
Alejandro Foxley Rioseco  
Ricardo Infante  
Sergio Molina  
Osvaldo Sunkel  
Silverio Zebral Filho  
Sebastián Castillo Ramos  
Ricardo Ffrench-Davis

Editado por  
Jorge Maldonado Roldán  
Sebastián Castillo Ramos

Universidad Miguel de Cervantes (UMC), inspirada en una concepción humanista y cristiana, se propone como misión, contribuir al bien común de la sociedad por medio de la formación de profesionales, técnicos, jóvenes, adultos y trabajadores comprometidos con los desafíos presentes.

La UMC desarrolla su trabajo académico mirando la realidad del país, de América Latina y el contexto global, entendiendo que lo humano, tiene hoy desafíos éticos ineludibles. Nos ocupan las personas y las comunidades, en una tarea centrada en su dignidad y en la búsqueda permanente del desarrollo humano integral y sostenible.

Esta misión, la cumple propiciando la equidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, mediante una formación universitaria inclusiva, de calidad, integral, solidaria y abierta al mundo.







# ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

Una respuesta humanista que supera  
disyuntiva de Estado o Mercado

---



# ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

Una respuesta humanista que supera  
disyuntiva de Estado o Mercado

*Editado por*  
*Jorge Maldonado Roldán y*  
*Sebastián Castillo Ramos*

Edited in Santiago de Chile by

JC Sáez Editor SpA.

jcsaezeditor@gmail.com

Phones: (562)2633 3239

Address: Calle Mac Iver 125 office 1601

Santiago de Chile

[www.jcsaezeditor.cl](http://www.jcsaezeditor.cl)

Edición: Jorge Maldonado Roldán y Sebastián Castillo Ramos

Design and diagramation: Alejandro Álvarez

Consulting grammatical and semantic: Edmundo Moure

DERECHOS EXCLUSIVOS RESERVADOS PARA TODOS LOS PAÍSES. PROHIBIDA SU  
REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL, PARA USO PRIVADO O COLECTIVO, EN CUALQUIER  
MEDIO IMPRESO O ELECTRÓNICO, DE ACUERDO CON LAS LEYES N° 17.336 Y 18.443 DE 1985,  
AL IGUAL QUE LA LEY N° 20435, MODIFICACIÓN DEL 2010 (PROPIEDAD INTELECTUAL).

I.S.B.N. : 978-956-306-133-8

IMPRESO EN CHILE/ PRINTED IN CHILE

# ÍNDICE

## PREFACIO

<i>Gutenberg Martínez Ocamica</i> .....	9
---	---

## PARTE I: CONTEXTUALIZACIÓN TEÓRICA

Y CASO ALEMÁN .....	15
---------------------	----

### ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO: ¿PUEDE IMITARSE EL MODELO ALEMÁN EN AMÉRICA LATINA?

<i>Dieter W. Benecke</i> .....	17
--------------------------------	----

### LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO. UNA RESPUESTA HUMANISTA AL PODER DE LOS MERCADOS

<i>Josép A. Duran i Lleida</i> .....	47
--------------------------------------	----

### NEOLIBERALISMO Y ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

<i>Osvaldo Hurtado Larrea</i> .....	73
-------------------------------------	----

### EXIGENCIAS HUMANISTAS A LA ECONOMÍA ACTUAL

<i>René Cortázar Sanz</i> .....	89
---------------------------------	----

### ESTADO, MERCADO Y COMUNIDAD

<i>Gutenberg Martínez Ocamica</i> .....	95
---	----

### LAS COMUNIDADES EN UNA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO.

EL COMUNITARISMO DE AMITAI ETZIONI ANTE LAS CRISIS DEL CAPITALISMO	
---	--

<i>José A. Ruiz San Román</i> .....	117
-------------------------------------	-----

PARTE II: DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS Y SOCIALES A LA LUZ DE LA  
ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO ..... 129

DESAFÍOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE AMÉRICA LATINA:

OBJETIVOS, AMENAZAS E INSTRUMENTOS

(2001 VISTO DESDE 2015)

*Guillermo Larraín Ríos* ..... 131

MIRANDO AMÉRICA LATINA EN LA PRÓXIMA DÉCADA

*Alejandro Foxley Rioseco* ..... 179

HACIA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO INCLUYENTE

*Ricardo Infante, Sergio Molina, Osvaldo Sunkel* ..... 187

EN BÚSQUEDA DEL ORDO-LIBERALISMO “TROPICAL”:

ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

EN AMÉRICA LATINA

*Silverio Zebral Filho* ..... 241

SEGURIDAD SOCIAL EN ALEMANIA: AVANCES Y DESAFÍOS

PARA CHILE

*Sebastián Castillo Ramos* ..... 267

ENTRE LA ECONOMÍA NEOLIBERAL Y EL DESARROLLO

DEMOCRÁTICO

*Ricardo Ffrench-Davis* ..... 283

## PREFACIO

*Gutenberg Martínez Ocamica<sup>1</sup>*

Con el presente libro, la Universidad Miguel de Cervantes, junto al permanente apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, continúa desarrollando una reflexión consistente en torno a la Economía Social de Mercado y sus múltiples implicancias para el desarrollo global.

Junto con promover esta visión integral, que se orienta hacia el desarrollo humano sostenible, el siguiente texto tiene como una de sus finalidades precisar las diferencias existentes entre la visión social y de mercado, de la economía, respecto de las propuestas neoliberales y populistas-estatistas.

La mirada neoliberal se centra en una visión utilitaria de la persona, que debe someterse al funcionamiento libre de los mercados, que reduce la labor del Estado a su mínima expresión, y donde la cuestión social no tiene cabida ni preocupación real. Por otra parte, la mirada populista, rompe los necesarios equilibrios macroeconómicos, sobredimensiona al Estado, al que incorpora a la producción de bienes y servicios, desvirtúa las políticas públicas de crecimiento y equidad, generando una política clientelar de corto plazo que no desarrolla al país y que retrocede en materia de disminución de la pobreza.

La economía social presenta una visión que se centra en la dignidad de las personas y el rol de las comunidades, como su orientación básica. Se trata de un modelo de desarrollo que salvaguarda los mínimos éticos necesarios para que toda persona pueda vivir dignamente. La Economía Social y Ecológica

---

1 Rector de la Universidad Miguel de Cervantes

de Mercado busca aprovechar las virtudes del mercado como asignador de recursos, junto al fomento del emprendimiento, la preservación de la competencia, el rol del Estado y de las comunidades, cuidando aquellos elementos que deben asegurarse a todas las personas, sin excepción, y que constituyen las bases del bien común.

Es importante esta discusión, debido a una razón fundamental: la persona es el centro de la sociedad y el sentido último de existencia. Suponer que el mercado o el Estado, pueden poner entre paréntesis a las personas, es desnaturalizar y distorsionar el sentido instrumental de ambos. Sin la debida consideración de las personas, se corre un riesgo ya suficientemente conocido: los mercados sin competencia real y sin regulación y los estados con poder omnímodo, en un marco de regímenes autoritarios o propiamente dictatoriales, no permiten el desarrollo armónico, accentúan los conflictos, las consabidas polarizaciones y deterioran la vida social, con desastrosas consecuencias económicas y sociales.

Discutir sobre la definición de persona y el rol que deben tener el estado y el mercado para la plenitud de la misma, es absolutamente relevante en el mundo interdependiente de hoy, sobre todo en un contexto de países en desarrollo, donde la superación de la pobreza, el crecimiento económico, la paz social y la democracia estable constituyen los ejes fundamentales.

Una sana economía, que en un marco de crecimiento, favorezca la distribución equitativa de los ingresos y de las oportunidades y que vele por mantener una dignidad y plenitud en sus habitantes, es fundamental también para lograr la tranquilidad social y un adecuado desarrollo democrático.

No se puede entender la Economía Social de Mercado sin una noción de democracia sólida y estable, que permita a las personas ser consideradas como ciudadanos libres y no clientes, portadores de derechos y obligaciones, en un contexto que favorezca la posibilidad de espacios para su plena realización. Los fundamentos de este modelo terminan generando una sinergia en la sociedad, haciendo que ésta se vuelva un espacio de encuentro de unos y otros, entendiendo que la solidaridad comunitaria es una tarea permanente y una responsabilidad de todos.

Los gobiernos democráticos de Chile y sus políticas económico-sociales se encuadran en esta visión y sus exitosos resultados muestran un avance social y de crecimiento real y sustancial.

Dichas políticas fueron claramente distintas a las neoliberales de los tiempos autoritarios, de modo alguno fueron continistas y precisamente a eso se deben sus éxitos. Fueron políticas en democracia, con respeto a la libertad y los derechos humanos, diferencia más que sustancial, con políticas sociales efectivas y costosas, con focalización del gasto, con el rol del necesario del estado en una perspectiva subsidiaria y solidaria, con reconocimiento del mercado y la competencia, regulando lo necesario para hacerla realidad y creando las instituciones que eviten y/o castiguen los vicios de los mercados desregulados, la colusión, los monopolios y oligopolios.

La Economía Social de Mercado comenzó en la Alemania de posguerra, en la Escuela de Friburgo y en especial con los trabajos de Walter Eucken, Alfred Müller-Armack y Ludwig Erhard. El llamado “Milagro Alemán” es fruto del trabajo teórico-práctico implementado por ellos, y gracias a la voluntad política del Canciller Konrad Adenauer, en un periodo donde Alemania debía sobreponerse a los hechos acontecidos en la Segunda Guerra Mundial.

Algunos teóricos llaman a este camino una tercera vía, que se diferencia del capitalismo anglosajón y los socialismos reales de aquella época. Con el tiempo, dicho milagro reconstruyó Alemania y la condujo al desarrollo, tanto económico como social.

América Latina muestra en la actualidad diversas realidades, algunos países observan como posible alcanzar el ansiado desarrollo, otros se debaten en el populismo, cada días menos respetuoso de la democracia y de los derechos ciudadanos más esenciales. En éstas y otras realidades la necesidad de crecer y mejorar la equidad es común y esencial. La inspiración del modelo germano y las experiencias exitosas del crecimiento con equidad, permiten ir plasmando una propuesta en América Latina que encauce el logro del desarrollo sustentable en nuestra región, la que debe además integrar el desafío medio ambiental y la falta de gobernanza de la globalización.

Como puntualiza en este texto Silverio Zebral, es necesario generar una agenda común que permita afrontar los desafíos futuros. Estos desafíos son distintos en cada país. Por lo mismo, es necesario partir de una reflexión crítica que incite a este proceso, evaluar los casos “exitosos” y criticar los que no lo han sido tanto. Se trata de evidenciar los posibles caminos que debemos seguir para llegar a garantizar estos mínimos a los que antes hacíamos referencia. Pero antes es necesario dialogar sobre los fundamentos del humanismo y su concepción del mercado, del estado, la visión de persona, su plenitud y dignidad, y la noción de sociedad que buscaremos. Sin esto último no tendremos un eje que enmarque nuestro camino.

El presente trabajo es un esfuerzo de congregar diversos autores de Latinoamérica y Europa, que reflexionan sobre elementos que deben estar presentes en una propuesta latinoamericana de crecimiento con equidad. Todos tienen un hilo conductor común, aportar en una reflexión que genere propuestas para el futuro. La búsqueda se basa en la aspiración de un mejor destino para nuestras sociedades, sobre todo para aquellas más vulnerables, entendiendo que en éstas se debe focalizar la creación de oportunidades. Todo esto, sin perder de vista la necesidad de crecer y prosperar como nación, y profundizar en la idea de la libertad y la justicia social como motores creadores de crecimiento. Es importante entender que ambas cosas no son excluyentes, sino que pueden converger y plasmarse mediante una política sostenida, responsable y bien fundada que guíe hacia un mejor futuro.

El texto se estructura en una primera parte titulada “Contextualización teórica y caso Alemán”. Allí se discute la relevancia del humanismo en la sociedad y en los mercados. Esta sección parte con un trabajo de nuestro querido amigo Dieter W. Benecke, fallecido recientemente, quien muestra los fundamentos de la Economía Social de Mercado que han permitido a Alemania llegar a ser la potencia que es y discierne sobre aspectos que debiesen considerarse en una propuesta latinoamericana. Josep A. Duran i Lleida nos muestra cómo la Economía Social de Mercado es una respuesta humanista frente a los mercados, evidenciando que esta respuesta puede hacer contrapeso

al poder de los mercados y del Estado. Osvaldo Hurtado, el ex presidente ecuatoriano, nos habla sobre el contraste que existe entre el Neoliberalismo y la Economía Social de Mercado, dejando en claro cómo ambos sistemas se contradicen en su concepción ética de la persona. René Cortázar nos comenta sobre las exigencias que formaliza el humanismo a la economía, para que ésta se humanice y se vuelque a la sociedad.

Finalmente, se incluye un trabajo propio, que reflexiona sobre lo que a mi juicio deben ser los tres ejes copulativos de una buena sociedad con mirada humanista del futuro; estos son: Estado, Mercado y Comunidad. Mejor Estado, mejor Mercado y mucha más Comunidad.

Esta primera parte sienta las bases para generar un dialogo acerca de la necesidad global de humanizar el mundo, nuestras sociedades, estados y economías. Ciertamente la importancia y profundidad de esto dependerá de los contextos propios de cada país, sin perjuicio de lo cual la fuerza de las ideas, puede colaborar decididamente en los mejores logros de nuestras sociedades.

La segunda parte del texto titulada “Desafíos para las Políticas Públicas y Sociales a la luz de la Economía social de Mercado”, busca evidenciar mecanismos para plasmar los principios de la Economía Social de Mercado, mediante la utilización de herramientas propias de la política pública. Primeramente, Guillermo Larraín nos comenta los desafíos sociales de América Latina, profundizando en elementos teóricos necesarios para la buena implementación de políticas públicas. Alejandro Foxley ofrece una mirada de desarrollo para el continente hacia la próxima década, indicando los principales desafíos para el desarrollo del mismo. Ricardo Infante, Sergio Molina y Osvaldo Sunkel muestran cómo Chile pudo compatibilizar mejoras en sus indicadores sociales en los últimos 25 años, con un crecimiento económico y una estabilidad macroeconómica.

Silverio Zebral profundiza en las trasformaciones que ha sufrido la idea primaria de la Economía Social de Mercado para su implantación en América Latina y la necesidad de generar una agenda común. Sebastián Castillo realiza una comparación entre

el sistema de seguridad social alemán y el chileno, dando luces del camino que debe seguir este último para mejorar la situación actual. Finalmente, Ricardo French-Davis nos habla de la economía neoliberal y el desarrollo democrático, comparando los procesos vividos en dictadura y luego en democracia en Chile y evidenciando las razones clave de la mejora en indicadores sociales y de crecimiento económico.

La segunda parte del libro ilustra sobre herramientas que se han seguido, principalmente en Chile, para avanzar en un sistema que asegure ciertos mínimos sociales, sin perder de vista la necesidad del crecimiento económico y la estabilidad Institucional que lo soporte.

La valoración de las instituciones como parte del desarrollo económico y la comprensión que los cambios que se requieren realizar para alcanzar este desarrollo, suponen la lógica de proceso compuesto por etapas, sucesivas y graduales , que se sustentan las unas en las otras, donde la calidad de las reformas de cada etapa, la maduración de las propuestas, la seriedad política y técnicas de éstas deben ser su característica, todo lo cual representa premisas esenciales en la construcción de la propuesta buscada.

Estimamos que este libro constituye un aporte en la línea del pensamiento humanista, que busca integrar los principios de la Economía Social y Ecológica de Mercado, junto a experiencias exitosas implementadas en América Latina, todas estas como insumos de la creación colectiva de propuesta que nuestras naciones reclaman.

Quiero agradecer especialmente a Holger Haibach, representante de la Fundación Konrad Adenauer con sede en Chile, por su apoyo a esta iniciativa y su respaldo para publicar este libro, que ponemos al servicio de todos quienes quieren profundizar en los temas planteados.

PARTE I:

CONTEXTUALIZACIÓN  
TEÓRICA Y CASO ALEMÁN



# ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO: ¿PUEDE IMITARSE EL MODELO ALEMÁN EN AMÉRICA LATINA?

Dieter W. Benecke<sup>1</sup>

## 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>2</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

---

1 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. Dirigió un programa de diálogo sobre la política económica y social en Brasil.

2 W. W. Rostow, *Stages of Economic Growth*, New York, 1965.

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”.

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>3</sup>, altos impuestos, un

---

3 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.

número elevado de fracasos empresariales, gran endeudamiento público<sup>4</sup>, bajo crecimiento (entre 0,5 y 1,5%) y dificultades para cumplir con los compromisos de las generaciones inactivas 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 de 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 aun 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.

## 1.- 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 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.

---

4 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.

Después que los políticos latinoamericanos lograran resultados insatisfactorios con la orientación “cepalina”, basada en la teoría de dependencia, el Consenso de Washington<sup>5</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>6</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 de Chile. El (neo) liberalismo apparente 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, cre-

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

yendo (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 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.

## 2.- 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, conformada por un grupo de científicas 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 llegará 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>7</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>8</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>9</sup>.

Como hemos afirmado, un orden económico no cae del cielo, sino que es el resultado de experiencias históricas, a veces, de arduas disputas científicas, de siempre arduas discusiones políticas y de las operaciones diarias de los actores económicos<sup>10</sup>.

- 
- 8 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.
  - 9 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.
  - 10 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.

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>11</sup>, sino que debe indicarse también que este orden es un sistema flexible y adaptable a nuevos desafíos.

### 3.- 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

---

11 Alfred Mueller-Armack, *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*, Bern, 1976, p. 245.

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 las actividades del Estado y de la comunidad solidaria a los bienes públicos y labores caritativas<sup>12</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 demasiada 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>13</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 -lo 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

- 
- 12 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.
  - 13 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 con el 10% de su ingreso al sistema; otro 10% lo contribuye su empleador ('solidaridad'). Si estos fondos no son suficientes para pagar las pensiones, el Estado agrega recursos (subsidiariedad).

los principios operacionales en juego que se prestan más para compromisos que los principios fundamentales.

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, 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>14</sup>.

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

---

14 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 reintroducción del impuesto, pero con el objetivo de obtener más recursos.

seguros, así como las organizaciones de protección al consumidor, para que la competencia siga funcionando bien<sup>15</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>16</sup>. En la economía social de mercado, por lo tanto, se limita la competencia para que la

- 
- 15 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.
  - 16 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 1965, p. 9) ubica al empresario “imitador espontáneo” y al empresario “conservador” entre el “pionero” y el “administrador”, según Schumpeter.

competencia pueda funcionar y dar los resultados deseados en términos empresariales y sociales<sup>17</sup>.

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>18</sup>.

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

---

17 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.

18 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.

“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 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>19</sup>;

---

19 En Alemania, la organización de protección al consumidor (Verbraucherberatende), 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

- 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.

#### 4.- 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

---

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

condiciones para que los elementos principales y operacionales puedan ser combinados exitosamente.

#### *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>20</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>21</sup>. La condición mínima de continui-

- 
- 20 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.
  - 21 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.

dad 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.

#### *Comportamiento ético del Estado*

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 de que la corrupción nunca es un acto unilateral, sino que 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>22</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

---

22 Ver Dieter W. Benecke, “La ética empresarial, valor constitutivo del orden económico”, en: Uruguay Transparente (Ed.), Aspectos éticos jurídicos de los negocios, Montevideo. 2001, pp.13-18.

Superintendencias de Bancos y Seguros, vigilando sólo a estas instituciones quasi-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.

*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 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 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, manifestaciones 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 trabajadores defendiendo en conjunto sus intereses<sup>23</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, situación en la cual se nota el beneficio de tener un Banco Central autónomo e independiente<sup>24</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

- 
- 23 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 tomasen en cuenta el interés de obtener un empleo de los desempleados.
  - 24 Este modelo alemán de estricta autonomía fue aceptado también por los otros países europeos, cuando se creó el Banco Central Europeo.

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.

#### *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>25</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 cuenda 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>26</sup>.

---

25 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.

26 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

## 5.-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>27</sup>. Los éxitos iniciales respecto a la estabilización del presupuesto se han perdido rápidamente, incurriendo en una situación de endeudamiento interno y externo.

---

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 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.

27 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.

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>28</sup>.

En tal situación, las reformas de la primera generación merecen una reforma de segunda generación<sup>29</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.

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>30</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.

- 
- 28 Esta situación recuerda fatalmente lo ocurrido en Irlanda en la década del 60, y en 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.
  - 29 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 Zúñiga y Eduardo Lizano, en los números 4/2000 y 1/2001 de Contribuciones, Buenos Aires, 2000 y 2001.
  - 30 Ver Dieter Cassel, “Wirtschaftspolitik als Ordnungspolitik”, en: Dieter Cassel, Berd-Thomas Ramb, H. Jörg Thieme (eds.), Ordnungspolitik, München, 1988, pág. 315.

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>31</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>32</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 por infringirlas.

*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>33</sup>. Para limitar este endeudamiento debe establecerse

---

31 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>.

32 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.

33 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%.

un tope máximo en relación con el presupuesto nacional o el PIB, si no se quiere correr el riesgo de un desborde, con consecuencias económicas y políticas graves<sup>34</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 nacionales, regionales y municipales<sup>35</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>36</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,

---

Dicha regla obtuvo validez internacional e impone sobre los Estados miembros una disciplina que sin este Convenio probablemente no existiría.

- 34 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.
- 35 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.
- 36 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.

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>37</sup>, la protección contra la competencia ruinosa y desleal y contra el abuso de la posición dominante por parte de una empresa.

Las inversiones extranjeras directas<sup>38</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.

- 
- 37 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.
- 38 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*.

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 regulan la disponibilidad de recursos monetarios nacionales e internacionales<sup>39</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

---

39 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 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.

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 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 70 y 80. Sin embargo, subsiste una cierta tentación al proteccionismo, incluso en el marco de un acuerdo de integración como lo es el MERCOSUR<sup>40</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>41</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 responsa-

---

40 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.

41 Para mayores detalles, ver diferentes artículos en revista Contribuciones, Buenos Aires, KAS, 1999.

bilidad 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.

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>42</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 socia-

---

42 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.

les 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.

El diálogo sobre el diseño del futuro orden económico en los países latinoamericanos, puede y debe darse a nivel del Gobierno y Congreso<sup>43</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

---

43 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.

cultural rica es una consecuencia y una fuente de creatividad<sup>44</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>45</sup> y la integración social<sup>46</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 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>47</sup>. No será fácil intensificar la

- 
- 44 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.
- 45 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, Dublín, 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.
- 46 Cabe recordar que muchos grupos Pop provienen de un ambiente económicamente marginalizado.
- 47 Sin duda, ésta es una de las razones fundamentales por el escaso prestigio de los políticos en la opinión pública. Al respecto, ver

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>48</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.

- 
- diferentes artículos en la revista Contribuciones, entre otros, el 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>
- 48 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.

# LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO UNA RESPUESTA HUMANISTA AL PODER DE LOS MERCADOS

*Josep A. Duran i Lleida<sup>1</sup>*

Quisiera, en primer lugar, trazar una breve panorámica histórica del surgimiento de la ESM, en el contexto de la Alemania derrotada de 1948, y de la importante contribución que esta concepción tuvo en el vigor del resurgir económico alemán de los veinticinco años posteriores a esta fecha fundacional. Indicaré con brevedad, los tres principios fundamentales que la sustentan. Quisiera, en primer lugar, aludir a cierta desnaturalización que sufrió, ya a partir de la fecha temprana de 1957, pero, sobre todo, a comienzos de los años 70, que desembocó en diseños insostenibles del Estado Asistencial. Sin embargo, de unos años acá, en la misma Alemania, ya felizmente reunificada, tiene lugar un vigoroso debate en pro de una concepción renovada de la ESM, la denominada Nueva Economía Social de Mercado, cuyos partidarios en su país de origen están ahora liderados por un economista de brillante trayectoria teórica y práctica, en la persona de quien llegó a ser presidente de la Bundesbank, en los años centrales de la década de los 1990, el doctor Hans Tietmeyer.

Quisiera, en segundo lugar, profundizar en alguna medida en lo que podríamos denominar fundamentos filosóficos de la ESM, contraponiéndolos a los fundamentos del liberalismo económico dogmático (es decir, del capitalismo sin restricciones) y del colectivismo económico (es decir, del socialismo en sus

---

1 Presidente Unió Democràtica de Catalunya

diferentes formas). Anticipando conclusiones, diré de entrada que ilustres estudiosos contemporáneos han visto, como fundamento filosófico de la ESM, en cuanto a las ideas subyacentes sobre el hombre y su vida en sociedad, a la filosofía perenne cristiana, que hunde sus raíces en la feliz síntesis de filosofía griega y sabiduría bíblica, y la patrística que elaboró Tomás de Aquino.

En tercer lugar, quisiera señalar la congruencia que, desde mi posición de fiel laico no especialista y dedicado a la política práctica, creo observar entre la ESM y la Doctrina Social de la Iglesia, tal como ésta se ha configurado después de la Constitución Gaudium et Spes del Concilio Vaticano II y del Magisterio de los últimos Pontífices. Con ello no pretendo, en modo alguno, bautizar la ESM, puesto que admito que otras tomas de posición generales en el terreno de la política económica pueden ser también congruentes con la Doctrina Social de la Iglesia, que no otorga ni puede otorgar monopolio alguno a fórmulas prudenciales, necesariamente contingentes.

Y para terminar, en cuarto lugar, apuntando a un conjunto de líneas urgentes de reformas en el terreno económico, en la línea de una ESM fundada en los mismos principios bajo los que vio luz hace ya más de dos generaciones, pero renovada frente a los retos antiguos y nuevos que como humanidad se nos presentan ahora. Todo ello, junto a una reflexión final muy centrada en la situación española y europea, pero que puede ser útil, a mi juicio, en cualquier latitud del mundo desarrollado.

## 1.- SURGIMIENTO Y CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DEL PRIMER EXPERIMENTO ALEMÁN CON LA ESM

Abordando el primer apartado, el del surgimiento y evolución histórica de la ESM, es evidente que aquí sólo puedo apuntar sus grandes trazos. La historia de la ESM, como doctrina práctica, arranca de 1948, en la Alemania derrotada y ya dividida de facto, y específicamente en la administración delegada en lo económico, en lo que se denominaba la “Bizona”, es decir, la administración conjunta de las zonas militares de ocupación

norteamericana y británica. Su promotor político más destacado fue Ludwig Erhard, un economista hasta entonces relativamente oscuro, nombrado primero, en 1946, por la autoridad militar norteamericana de ocupación, ministro de economía del resurgido land de Baviera, y al cabo de algunos meses, ya en 1949, ministro de economía bajo el primer gobierno alemán autónomo, con autoridad sobre las tres zonas occidentales: norteamericana, británica y francesa, en lo que devino la República Federal de Alemania, o Alemania Occidental. Erhard fue el puntal de la administración del canciller Adenauer, en el largo período de 1949 a 1963, sucediendo en el desempeño de la cancillería federal a su antiguo mentor, en los años 1963 a 1966.

Adenauer era un político veterano, que había sido, durante años, burgomaestre de la ciudad de Colonia, y miembro destacado del antiguo Partido de Centro prebético, como es sabido, afín a la doctrina y al electorado católico. Es importante, me parece, subrayar que Adenauer era renano, es decir, arraigado en la región de Alemania vertebrada físicamente por el río Rhin, y la primera en conocer la industrialización, sus problemas sociales, y los primeros ensayos de abordarlos bajo el prisma del movimiento social cristiano, y más específicamente, católico, surgido ya en el último tercio del siglo XIX, anticipándose a la publicación de la encíclica seminal *Rerum novarum*, en 1891. En 1948, Adenauer había devenido en líder indiscutido del nuevo partido CDU, en el que desde el inicio militaron, codo con codo, cristianos protestantes y católicos y también personas agnósticas, unidas, todas ellas, sin embargo, por una común visión de la naturaleza del hombre y de su vida social, de reconocida inspiración cristiana.

Erhard se vio asistido por altos funcionarios que dedicaron sus desvelos a asentar la incipiente ESM. El principal de estos altos funcionarios fue Alfred Müller-Armack, quien simultaneó la cátedra universitaria con el ejercicio de diversos cargos en el seno del ministerio federal de economía, llegando a ser secretario de estado a las órdenes inmediatas del ministro Erhard. La expresión misma “ESM” se debe a la pluma de Müller-Armack.

Detrás del esfuerzo de Erhard y de Müller-Armack estuvo un florilegio de economistas, juristas y filósofos sociales, agrupados precisamente bajo una publicación académica con el título significativo de “Ordo”. Los personajes más importantes dentro de este colectivo fueron los economistas de la denominada escuela de Friburgo, encabezada por Walter Eucken, acompañado del jurista Franz Böhm. También puede ser considerado promotor principal del denominado ordo-liberalismo el filósofo político e historiador Alexander Rüstow. Eucken y Böhm habían vivido el periodo nazi en una especie de exilio interior, en una oscuridad deseada como camuflaje. Rüstow estuvo efectivamente exiliado, durante algunos años, en compañía del personaje central en la fundamentación ideológica de la ESM, en aquello que podríamos denominar su filosofía subyacente. Este personaje fue Wilhelm Röpke, quien tuvo el honor de formar parte del primer contingente de profesores universitarios desposeídos de su cátedra por la barbarie nazi, ya en 1933. Partió al exilio, primero en Estambul y luego en Ginebra y, a pesar de la desaparición de la pesadilla nazi en 1945, nunca quiso establecerse de nuevo en su patria, viviendo en su retiro ginebrino, ahora voluntario, hasta su muerte, acaecida en 1966.

Sin embargo, a pesar de su residencia extranjera, fue él quien obtuvo, aun en vida, la mayor resonancia como difusor del enfoque económico, teórico y filosófico, que subyace a las realizaciones concretas de la ESM, cuya autoría ciertamente no le pertenece, debiendo ser atribuida, mayormente, a sus gestores políticos inmediatos, Erhard y Müller-Armack.

Las características que tuvo esta primera realización concreta de la ESM, en la Alemania Occidental, entre los años 1949 y 1957, pueden resumirse en los siguientes trazos:

La presencia de mercados libres y competitivos de bienes y servicios, con propiedad privada de los medios de producción, orientación librecambista en la ordenación del comercio internacional y una firme política de defensa de la libre competencia, frente a monopolios y carteles.

Una adecuada política social, con intervención del Estado en la regulación del contrato de trabajo y de las relaciones

laborales en el seno de las empresas, y también en el establecimiento de seguros sociales obligatorios frente a los riesgos de vejez, enfermedad y desempleo, instrumentados, en la medida de lo posible, a través de la libre iniciativa de patronos y trabajadores y, de forma subsidiaria, directamente por el Estado en los casos en los que el seguro privado no es posible, como sucede con el riesgo de desempleo.

Una directa intervención del Estado en el proceso de provisión de dinero, por medio de un banco central independiente, cuyo mandato esté limitado al logro de la estabilidad monetaria y a la lucha implacable contra la inflación y la deflación. Intervención también del Estado en la garantía de la estabilidad financiera del sistema bancario en su conjunto.

Una política decidida de fomento del crecimiento económico, centrada en la provisión de un marco jurídico que distinga, con la mayor claridad posible, los derechos de propiedad y los proteja con contundencia en los tribunales. Forma parte también de la política de fomento del crecimiento la provisión de infraestructuras públicas, especialmente en el terreno de las comunicaciones y de la planificación del territorio. El crecimiento económico es también promovido por los poderes públicos, mediante la estabilidad de los dispositivos fiscales.

Política estructural, con ayudas a la restructuración de sectores económicos y áreas geográficas afectadas por la recesión o el declive económico, mediante el fomento de la movilidad sectorial y geográfica de los trabajadores.

Tengamos en cuenta las presiones políticas y sociales, que en unos años de aguda “Guerra Fría” entre los dos bloques, y en los que la misma Alemania dividida figuraba, por así decirlo, en primera línea, fueron desdibujando la claridad de las líneas iniciales de la ESM, antes incluso, de que la CDU perdiera el poder frente al Partido Socialista, en las elecciones de 1966. En efecto, ya en 1957, el canciller Adenauer, en contra de la opinión del ministro Erhard y de su equipo económico, introdujo un sistema de pensiones de vejez en descubierto, “*pay as you go*”, similar al que ya estaba vigente en el Reino Unido desde el final de la Segunda Guerra Mundial. La pensión del trabajador jubilado dejaba de

depender del importe del capital existente en el fondo de pensiones personal, acumulado a lo largo de su vida activa. De hecho, los fondos de pensiones personales dejaron de existir, pasando a propiedad del Estado, a cambio de la garantía pública de una pensión financiada con cargo a los presupuestos corrientes.

## 2.- FUNDAMENTOS CONCEPTUALES DE LA ESM

Después de esta esquemática pincelada descriptiva de lo que fue la primera experiencia alemana con la ESM, así como de su posterior desarrollo en otras zonas de Europa y del mundo, paso a exponer lo que, a mi juicio, son los fundamentos conceptuales del enfoque económico de la “Tercera Vía”, o ESM en sentido lato. En lo que sigue, por consiguiente, cuando hablo de ESM no quiero aludir solamente a la experiencia pionera alemana de los años de la reconstrucción y de la reprise post-bélicas, sino más bien a este enfoque general de filosofía social y económica, denominado por algunos “Tercera Vía”, y que yo, por comodidad, seguiré aludiendo bajo el nombre de ESM.

La ESM, en este sentido, es una concepción del hombre como individuo y de la vida del hombre en sociedad, que se opone, por un lado, al liberalismo dogmático, como ideología que acompañó al establecimiento hegémónico del capitalismo o economía de mercado, y por otro lado, se opone a los colectivismos y socialismos de toda especie, que son ideologías surgidas frente a los males individuales y sociales que acompañaron históricamente el advenimiento del capitalismo, pero que la experiencia ha demostrado que constituyen falsas pistas, que desembocan todas ellas en la deshumanización, en el mejor de los casos, y en el estancamiento económico y la opresión política en buena parte de sus realizaciones históricas.

Los tratadistas de la ESM suelen distinguir tres principios fundamentales le son propios.

En primer lugar, está el principio de la libertad y la responsabilidad personales. Este principio exige la garantía de la libertad y de la iniciativa individual del ser humano en la esfera económica. Un corolario de este principio es la garantía de

la propiedad privada de los medios de producción. El hombre como productor, es decir, bien sea como aportador de su trabajo personal, o de su esfuerzo y tino como emprendedor, o también como propietario de los capitales en riesgo en una determinada empresa, tiene derecho a participar del resultado de la actividad económica en relación a su éxito, y en función de los contratos libremente establecidos, expresa o tácitamente, antes del inicio de esa actividad.

En segundo lugar, cuenta el principio de solidaridad. El hombre es un ser social, de modo que la existencia personal tiene lugar en el seno de una serie de círculos sociales, cada vez más amplios, algunos concéntricos, y algunos superpuestos, alrededor del individuo humano, el más importante y más próximo de los cuales es la familia, pasando por el municipio, la comunidad productiva (empresa, escuela, universidad, hospital), el gremio, la comarca, la región, la nación, llegando a las organizaciones supranacionales y supraestatales. El acto económico, la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, no tiene lugar en islas incomunicadas. La prosperidad económica, y en su defecto, la escasez, debe ser compartida en el seno de todos estos círculos, en la magnitud y con la intensidad que sea razonable. La solidaridad en las comunidades suprafamiliares no debe ser solamente voluntaria, a través de las organizaciones del “tercer sector”, sino también organizada a través de los poderes públicos correspondientes a los distintos niveles, llegando a la solidaridad planetaria, por medio de los organismos supraestatales existentes, o bien otros que puedan ver la luz en el futuro.

El tercer principio es el de la subsidiariedad, en toda la esfera del actuar humano, incluida la acción de los poderes públicos, a los distintos niveles. Este principio, como es sabido, fue enunciado formalmente por vez primera en la encíclica *Quadragesimo Anno* del papa Pío XI, de 1931, es decir, es un principio que llega a la ESM explícitamente a partir de la Doctrina Social de la Iglesia. El Compendio de Doctrina Social de la Iglesia define este principio (punto 186), diciendo que “*todas las sociedades de orden superior deben ponerse en una actitud de ayuda*” (“subsidiarum”) -por tanto de apoyo, promoción, desarrollo- respecto de las

*menores*". El mismo Compendio, en ese punto 186, añade dos precisiones que me parecen importantes.

Dice, en primer lugar, que "*de este modo, los cuerpos sociales intermedios pueden desarrollar adecuadamente las funciones que les competen, sin deber cederlas injustamente a otras agregaciones sociales de nivel superior, de las que terminarían por ser absorbidos y sustituidos y por ver negada, en definitiva, su dignidad propia y su espacio vital*".

Y añade inmediatamente que "*a la subsidiariedad entendida en sentido positivo, como ayuda económica, institucional, legislativa, ofrecida a las entidades sociales más pequeñas, corresponde una serie de implicaciones en negativo, que imponen al Estado abstenerse de cuanto restringiría, de hecho, el espacio vital de las células menores y esenciales de la sociedad. Su iniciativa, libertad y responsabilidad, no deben ser suplantadas*".

Podemos afirmar, por consiguiente, que el actuar humano, también en el campo económico, es decir, en la producción y consumo de bienes y servicios, debe tener lugar, de preferencia, en el seno de aquellas sociedades que sean más cercanas a la persona, empezando por la misma familia, la más cercana de todas ellas. El deber de los poderes públicos, desde el municipio hasta la organización supraestatal, pasando por el Estado, está, en primer lugar, en ayudar a las entidades sociales más pequeñas a cumplir su misión, sustituyéndolas en ella sólo en el caso de que éstas se vieran imposibilitadas a cumplir su cometido.

De este principio de subsidiariedad se deduce, como un corolario inmediato, que el Estado, en sus intervenciones en la esfera económica, debe actuar siempre con comedimiento y prevención, no abordando intervenciones directas, si no es después de haberse cerciorado de que otras entidades sociales menores, incluidas las administraciones públicas más cercanas al administrado, no son capaces de llevar a cabo la intervención con eficacia.

### 3.- CONGRUENCIA DE LA ESM Y LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA

Quisiera, de manera breve, apuntar la congruencia de la ESM con la Doctrina Social de la Iglesia, especialmente en la forma que ésta ha adquirido luego del documento central del Concilio Vaticano II en la materia, es decir, la Constitución *Gaudium et spes*, del Compendio publicado en el año 2004, por mandato papal, por el Pontificio Consejo “Justicia y Paz”, y también en los textos publicados bajo el Magisterio directo de los dos últimos Pontífices. Siendo como soy, un laico dedicado a la política activa, sin especial calificación para hablar de materias teológicas, mi opinión en este punto, que he procurado que fuese informada, debe sin embargo tomarse a beneficio de inventario. Declaro de antemano que en este terreno aceptaré, desde luego, las observaciones y correcciones que la autoridad magisterial, eventualmente, se vea llamada a hacerme.

Mi tesis central, en este punto, es que la ESM, en las propuestas y realizaciones históricas que tuvo en la Alemania postbélica, y también en el espíritu que informa la “Tercera Vía” económica que preconizó, inspirada en la ESM histórica alemana, aunque con propuestas y soluciones con miras a nuevos entornos históricos y a los nuevos retos que nos plantea el mundo presente, es enteramente congruente con la Doctrina Social de la Iglesia, tal como ésta nos es presentada por el Magisterio vivo, hoy.

Ello no puede extrañarnos, puesto que en los años del período que va desde mediados de la década de 1930 hasta 1960, aproximadamente, la producción intelectual de los pensadores del ordo-liberalismo alemán, y en especial su representante más destacado, el economista Wilhelm Röpke, se inspiró de cerca en la Doctrina Social de la Iglesia, tal como estaba entonces formulada por las dos encíclicas fundadoras, *Rerum novarum*, ya publicada en 1891, y especialmente, *Quadragesimo anno*, entonces de reciente publicación. Es más, sabemos que el mismo Röpke, que nunca abjuró de la confesión luterana de su tradición familiar, tuvo contactos personales y mantuvo una activa correspondencia con el padre Oswald von Nell-Breuning, de la Compañía

de Jesús, profesor de moral en la Escuela Superior San Jorge, de Frankfurt, y, como muchos años después se supo, principal ministrante de la encíclica *Quadragesimo anno*, quien trabajó en estrecho contacto con el también jesuita, padre Gustav Gundlach, igualmente profesor en la misma institución de Frankfurt, antes de serlo en la Universidad Gregoriana de Roma, a partir de 1934.

Sea como fuere, sabemos que Röpke había estudiado la encíclica *Quadragesimo anno*, puesto que la cita empleando el texto original en lengua latina, en su obra *La Crisis Social de Nuestro Tiempo*. En general, los pensadores de la escuela Ordo eran economistas y filósofos sociales, formados en la tradición clásica europea y cristianos practicantes, además, de modo que no es extraño que se sintieran cómodos en el marco conceptual de la entonces incipiente Doctrina Social de la Iglesia, que bebe, como toda la filosofía y prudencia filosófica católicas, de las fuentes bíblicas y patrísticas, por un lado, y de la sabiduría clásica griega y latina, en sus diferentes escuelas, por otro lado, como el Pontífice Benedicto XVI recordara en su discurso, en la Universidad de Ratisbona, del año 2006.

A título de ilustración, y apoyándome en textos del Compendio de 2004, quisiera poner de manifiesto esa compatibilidad entre la ESM, tal como la conocimos históricamente y tal como algunos la promovemos, con las reformulaciones que cada situación histórica y cultural concreta requieran, y la Doctrina Social de la Iglesia. Quisiera insistir en sostener que, si en mi opinión no cabe duda de que esta compatibilidad es evidente, no pretendo aseverar que no puedan existir otras doctrinas de prudencia económica, distintas de la Tercera Vía o ESM que aquí propugno, que también lo reflejen.

Véase, por ejemplo, en lo que ataña a la aceptación de la economía de libre mercado o capitalismo, el párrafo 335 del citado Compendio. Citando literalmente la encíclica *Centesimus annus*, este párrafo 335 dice, literalmente, que “*si por ‘capitalismo’ se entiende un sistema económico que reconoce el papel fundamental y positivo de la empresa, del mercado, de la propiedad privada y de la consiguiente responsabilidad para con los medios productivos, de la libre creatividad humana en el sector de la economía, la respuesta es ciertamente positiva,*

*aunque quizás sería más apropiado hablar de ‘economía de empresa’, ‘economía de mercado o simplemente de ‘economía libre’. Pero si por ‘capitalismo’ se entiende un sistema en el cual la libertad, en el ámbito económico, no está encuadrada en un sólido contexto jurídico que la ponga al servicio de la libertad humana integral y la considere como una particular dimensión de la misma, cuyo centro es ético y religioso, entonces la respuesta es absolutamente negativa’.*

Interpreto este texto en el sentido que un sistema económico, basado en una economía de intercambio libre, sin protección jurídica para las partes más débiles en el conjunto de contratos libres que caracterizan una economía de mercado, como puede ser la situación de determinados trabajadores, no sería considerada aceptable en la moral económica católica. Precisamente, éste es uno de los puntos en los que la ESM difiere del orden liberal dogmático del capitalismo clásico, calificado gráficamente de “manchesteriano”, tanto en lengua alemana como en lengua castellana.

No podemos olvidar jamás, desde el humanismo cristiano, que el mercado por sí mismo crea injusticias y que los responsables políticos deben evitarlas o corregirlas. De modo similar, en los párrafos 347 y 351 del citado Compendio, se sitúa el lugar apropiado, respectivamente, de la coordinación de la actividad económica a través del mercado y de la acción del Estado en el ordenamiento del tráfico de los agentes privados y también de la suplencia, siempre subsidiaria, de la actuación de éstos, en los casos que el término técnico de la teoría económica denomina “fallos de mercado”.

Dice literalmente el párrafo 347 que “*el libre mercado es una institución socialmente importante por su capacidad de garantizar resultados eficientes en la producción de bienes y servicios.*” Y prosigue diciendo que “*históricamente, el mercado ha dado prueba de saber iniciar y sostener, a largo plazo, el desarrollo económico.*” Y continúa afirmando, citando literalmente la encíclica Centesimus annus, que “*existen buenas razones para establecer que, en muchas circunstancias, el libre mercado sea el instrumento más eficaz para colocar los recursos y responder eficazmente a las necesidades.*” En vista de estos textos, añado yo, es difícil

imaginar un apoyo más explícito a la bondad del mercado libre como mecanismo eficiente de asignación de recursos.

Y quisiera terminar, en cuarto lugar, sugiriendo cómo la ESM puede ser en nuestros tiempos una respuesta humanista al poder de los mercados, como lo ha entendido repetidas veces la Democracia Cristiana de Chile. Y la UE, por su parte, considera que este modelo, si se lleva a la práctica en su integridad, puede ser el recurso más efectivo para evitar crisis como la que todavía estamos padeciendo.

#### 4.- LA ESM FRENTE AL PODER DE LOS MERCADOS.

Permítanme una reflexión inicial. Puede entenderse que haya quien afirme que nos hemos quedado sin un sistema económico de referencia, porque ni el capitalismo liberal ni la socialdemocracia tienen respuesta a la crisis actual. Son quienes desconocen la existencia y la naturaleza de la ESM. Pero para aquellos que compartimos los valores del humanismo cristiano, de la justicia social, de la libertad en responsabilidad y de la solidaridad, sería un fallo imperdonable tal afirmación. La ESM tiene respuestas a la crisis actual.

Podría parecer que es una contradicción recurrir a un sistema que, en gran parte, descansa en el mercado, como indica su propio nombre, para hacer frente al poder que actualmente tienen los mercados.

Para resolver esta aparente aporía, me parece importante subrayar que el mercado del que hemos hablado anteriormente es un tipo particular entre las variadas formas de lo que conocemos como mercado. El mercado al que se refiere la ESM es aquel que tiene por objeto el intercambio de bienes y servicios, en el que puede haber competencia y libertad de los agentes que toman parte en su funcionamiento, y se contrapone al mercado de los factores productivos en los que, por su naturaleza, esto no puede darse, como ocurre con el mercado laboral y, con mayor razón, con el mercado del capital con las derivaciones que ha tenido en la actualidad en los llamados “mercados financieros”.

Por lo que se refiere al mercado propio de la ESM, se considera que no debe dejarse a su libre albedrío y espontaneidad, y por eso se requiere que haya un Estado, que establezca y controle las reglas del juego, para que pueda funcionar ese mecanismo que permite el desarrollo de la actividad humana con el ejercicio de una libertad responsable, el estímulo a superarse que implica la competencia, la creatividad, etc, o sea, la estructura ideológica que caracteriza la base humanista de este modelo.

Como por su naturaleza, en los otros mercados no se puede dar ese mecanismo, que corresponde al mercado descrito anteriormente, esos otros mercados se deben regular por el Estado, con una presencia más directa y continua, de manera que sean colaboradores efectivos en el mecanismo del mercado básico de la ESM. De esta manera se limita el poder de esos mercados, especialmente de los financieros, pero se ha de advertir también que el Estado, en esta intervención, no es absolutamente independiente y debe proceder, según el principio de “conformidad con el mercado” formulado por W. Eucken, economista de la Escuela de Friburgo, de acuerdo con las reglas que rigen el funcionamiento del mercado del modelo que proponemos.

Estos elementos, que definen la naturaleza de la ESM, no se tienen en cuenta con bastante frecuencia cuando se alude a este sistema, aprovechando el gancho publicitario de su denominación, por lo cual, como puede suponerse, no se evita los errores que se manifiestan en las crisis, por el desmesurado poder de los mercados que nos proponemos controlar. Por eso, hemos considerado muy importante recordar la gestación histórica de la ESM y los elementos que diferencian este sistema de otros relativamente afines, así como las posibilidades de su adaptación al nuevo entorno de la globalización.

Un ejemplo de esas tergiversaciones en el empleo del término ESM se vivió en Chile, no hace mucho tiempo, cuando el gobierno militar de Augusto Pinochet designó con este nombre el modelo económico diseñado por los economistas de la Escuela de Chicago, como explica el profesor Eugenio Yáñez, en su libro *La Economía Social de Mercado en Chile ¿mito o realidad?*.

Según este autor, cuando el democristiano Patricio Aylwin ganó las elecciones en 1990, se propuso afrontar los graves problemas económicos que había dejado el ultroliberalismo de su predecesor, recurriendo al sistema de la ESM en su versión auténtica, a pesar del mal cartel que tenía y que hacía que ni las organizaciones sindicales, ni la mayoría de los partidos políticos, quisieran oír hablar de mercado. A pesar de estas suspicacias, la economía chilena consiguió aceptarlo, de modo que al visitar Chile el Canciller Helmut Kohl, en 1991, se admiró de la receptividad que había mostrado el país por el sistema de la ESM, sistema que había tenido la oportunidad de conocer directamente a través de uno de sus fundadores, pues cuando L. Erhard visitó Chile en 1969, siendo Presidente del gobierno, el también democristiano Eduardo Frei, en un discurso ante la Cámara de Comercio chileno-alemana, Erhard explicó las características y ventajas del modelo.

El modelo no ha perdido actualidad para Chile, como lo demuestra el Documento que publicó la Democracia Cristiana en octubre del 2005, con el título “Una mirada al Presente para pensar el Futuro”. En el capítulo dedicado a “Urgentes correcciones al modelo económico”, se dice literalmente: “Nosotros claramente queremos para Chile una ESM, que favorezca la equidad y el empleo, en un marco de libertad y participación” (pág.10). Y en una entrevista que concedió el Presidente de Chile, Sebastián Piñera, en marzo del 2011, a un periodista español, al detallar las líneas maestras por las que discurría su proyecto político, afirmó que “la mejor forma de libertad económica es la ESM, abierta, libre y competitiva” y más adelante, ante la insistencia del periodista sobre las ventajas de la “concertación” chilena, el Presidente, al responder que los chilenos, después del Gobierno militar, lograron un acuerdo en las grandes líneas volvió a insistir en la importancia que había tenido “el compromiso con la ESM, libre, abierta, competitiva, frente a la pretensión de establecer un sistema socialista o estatista”. Claro está, olvidó añadir algo que también fue un objetivo del presidente Aylwin: acabar con el liberalismo sin límites de la política económica de la derecha chilena.

Y por lo que se refiere a la valoración que hacemos en la UE al sistema de la ESM, hay que recordar que, como resultado de las negociaciones para elaborar el Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea (TUE, 1993), se establecieron, como líneas maestras para orientar la política económica comunitaria, los principios fundamentales de la ESM, sin mencionar expresamente el modelo, para evitar la confrontación que podía aparecer con algunos países, como Francia e Italia, que hasta entonces habían practicado una política económica fundamentada en las políticas keynesianas o neoliberales. En el art. 2 del TUE, se dice que la Comunidad pretende “*un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas... un crecimiento sostenible y no inflacionista... un alto nivel de empleo y de protección social...*” Y como instrumentos para la realización de estos objetivos, en el art. 3 A, además de la “coordinación de las políticas económicas de los estados miembros”, se propone expresamente que las políticas monetaria y de tipos de cambio comunitarias tengan como objetivo prioritario “mantener la estabilidad de los precios”, respetando “los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable” y todo ello “de conformidad con los principios de una economía de mercado abierta y de libre competencia”. Finalmente, vencidos los posibles prejuicios de la oposición, en el art. 3, párr.3 del título I del Tratado de Lisboa se dice que “La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa, basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de precios, en una economía social de mercado, altamente competitiva, tendiente al pleno empleo y al progreso social...”

Como es lógico en los países comunitarios, y sobre todo en Alemania, se ha planteado la cuestión de si el modelo ha fracasado ante la crisis actual, y si, como reconocieron los estadounidenses, en las reuniones del G20 en Washington y Londres, hay que iniciar un debate sistémico, pensando en el capitalismo liberal como si fuera el único sistema vigente en el mundo desarrollado.

Personalidades relevantes de la política y del mundo empresarial alemán reconocen que ha habido algunos fallos en la puesta en práctica del sistema, pero en modo alguno piensan que debe ser cuestionado, si se quiere evitar que se repitan crisis como la actual. Nos parece particularmente significativa la declaración que hizo el que fue Presidente de la República Federal de Alemania, Horst Köhler, al poco tiempo de tomar posesión de este cargo, después de haber dirigido el FMI. En una conferencia que pronunció en Berlín, el 24 de marzo del 2009, con el título “Credibilidad de la Libertad”, después de exponer con detalle y fuerte sentido crítico su posición ante la crisis financiera de aquellos años, afirmó que empezó a preocuparle la situación al iniciar su mandato en el FMI, en el año 2000, al comprobar la libertad ilimitada de los mercados financieros. *“Ahora comprabamos –son palabras textuales– que el mercado solo no basta. Se necesita un fuerte Estado que imponga reglas al mercado y se preocupe de su cumplimiento”*. Y por lo que se refiere a nuestro tema, después de afirmar que los Bancos alemanes perdieron la perspectiva en la gestión del riesgo, dice literalmente *“Por eso, la crisis confirma ciertamente el valor de la ESM. Pues es algo más que un orden económico. Es un orden de valores. Una libertad y responsabilidad en provecho de todos. Contra esta cultura se ha chocado. Descubramos de nuevo el rendimiento cultural de la ESM”*.

Por las mismas fechas, en una serie de trabajos sobre la crisis, publicados por la Fundación Konrad Adenauer, agrupados bajo el lema “Análisis y Argumentos”, el Presidente de la Asociación Federal de Bancos alemanes, Klaus-Peter Müller, en un trabajo titulado “Enseñanzas de la crisis financiera: ¿ha pasado de moda la ESM?”, después de reconocer que la crisis financiera ha fortalecido a los críticos del mercado, aumentando las voces en favor de una mayor presencia del Estado en la economía, afirma expresamente: *“Pero la crisis financiera y la recesión mundial tampoco son hoy argumentos contra la ESM pues es el sistema en el que se puede conseguir más eficiencia en la producción y distribución de bienes escasos... Por eso la crisis financiera y económica no plantea la cuestión sobre este sistema, pues es claro que una economía de mercado que funcione necesita de un Estado fuerte, que establezca las reglas y vigile su*

*ejecución, asegure la libertad de contratos y la propiedad privada, mantenga abiertos los mercados y exija responsabilidad. La economía de mercado encuentra aceptación por parte de la sociedad solamente cuando todos participan del aumento del bienestar que proporciona y no se quebranta lo que se considera justo. Y estas exigencias en la actuación del Estado, tomadas en su conjunto, son las que incluye el concepto de ESM".*

Hasta aquí las palabras del presidente de la Asociación de los Bancos alemanes, que, después de reconocer las dificultades que tendría pensar en una ordenación económica global con una organización internacional y constituciones supranacionales, insiste en que los principios de este sistema podrían ayudar para configurar una economía que facilite el "bienestar para todos", y un nuevo sistema financiero que siga siendo innovador, pero mucho más estable que el vigente. Por eso propone que, a través por ejemplo del FMI y del Fondo de Estabilidad Financiera (FEF), se establezcan reglas internacionales que permitan combatir anticipadamente las actuaciones de los mercados financieros que pudieran suponer riesgos colectivos.

Por la relevancia social y económica de las personas citadas, y de otros muchos expertos que, dentro de la UE, tratan de aprovechar las enseñanzas de la crisis para conseguir mayor bienestar, creemos que se puede concluir que, los que verdaderamente conocen la naturaleza de la ESM, confirman la tesis que me he propuesto desarrollar, de que dicho sistema, a pesar de su complejidad, si se practica por los agentes del mercado y los responsables del Estado, con fidelidad y sin tergiversar sus principios, puede seguir siendo, incluso en una perspectiva global, la eficaz respuesta humanista al poder de los mercados.

La principal aportación de la ESM consistiría, por tanto, en la recuperación de los valores, que hemos reseñado y en la aceptación, de los responsables de la política económica, de que sus actuaciones a corto, medio y largo plazo se han de enmarcar dentro de un orden, que es consciente de las interdependencias y delimita su capacidad de acción, y con una coherencia que garantizará la sostenibilidad del bienestar y de la justicia social, que constituyen la razón de ser de ese modelo. A los principios de una política promotora de ese orden corresponde, por ejemplo,

adecuar el flujo monetario al potencial de producción y no practicar una política social incompatible con las leyes del mercado, como sería un exceso de gasto que obligaría a gravar fiscalmente, y sin la debida proporción, a los ciudadanos. Proceder con esta disciplina es la mejor manera de crear confianza en los agentes económicos y particularmente en las empresas, las que podrán tomar decisiones para sus estrategias, sin el temor de que los responsables de la política económica, por no tener claro cómo y a dónde quieren ir, cambien continuamente de planes haciendo imposible una estrategia empresarial sostenible a largo plazo.

La vigencia de los principios de la ESM impedirá el consumismo desbocado, al exigir una política monetaria estable y al servicio de la producción real. La oposición ciudadana que estamos viviendo a las políticas de austeridad, demuestran lo atractivo que resulta vivir por encima de las posibilidades cuando es fácil recurrir al crédito y no se teme a la inflación, que provocaría una política monetaria que ayudara a encubrir los déficits presupuestarios.

Pienso que tenemos dos ejemplos ilustrativos de estrategias aplicadas sin una ordenación de la política económica, que tenga en cuenta las interdependencias y estrategias que sí la han tenido en cuenta, y los resultados en ambos casos justificarían nuestra defensa de la ESM para hacer frente al desbocado poder de los mercados. En el primer caso, tendríamos el ejemplo de las estrategias que han aplicado a lo largo de la crisis los EE.UU. y que manifestaron en las Cumbres del G20 en Washington, Londres y Pittsburg frente a las posiciones defendidas por la UE, aunque la voz cantante procedía de Alemania. Mientras que, por la parte estadounidense se insistía, de acuerdo con las tesis keynesianas, en la necesidad de intensificar los estímulos económicos para hacer frente a la recesión; por parte de Alemania, que hablaba a través de los representantes de la UE, se advertía que esos estímulos debían integrarse en una visión a más largo plazo, para evitar una debacle financiera de difícil corrección. No obstante, conviene recordar que los alemanes aprobaron dos paquetes de estímulos monetarios de un volumen tal como nunca se había hecho durante las varias recesiones acaecidas en los 60 años de

la ESM, pero en ningún momento olvidaron, a pesar de las diversas presiones en contra a que se vieron sometidos, que con esos gastos no se podía perder el control de las finanzas.

El resultado de estas estrategias ha sido el “abismo fiscal” con que se ha encontrado el presidente Obama al comenzar su segundo mandato y que ya dio sus señales de alarma, a mediados del 2011, cuando el nivel de endeudamiento del Gobierno federal había llegado, con 14,2 billones de dólares, al límite permitido y su tasa de paro, con un 9%, doblaba la que había tenido al principio de la crisis (4,6% en 2007). Alemania, en cambio, que se enfrentó a la crisis sin arriesgar su estabilidad financiera, consiguió bajar su tasa de paro al 7,3% en abril del 2011, con perspectivas de que siguiera bajando hasta llegar al pleno empleo hacia el 2015.

Como puede suponerse, con esta comparación entre EE.UU y Alemania, no hemos pretendido atribuir los buenos resultados económicos de Alemania exclusivamente a su política financiera. Nuestra intención ha sido verificar que las diferencias en la importancia que se atribuye a las finanzas, en una política orientada según criterios de integración ordenada y coherente de los aspectos principales de la actividad económica y social, que propone la ESM, han permitido conseguir mejores resultados que otras estrategias y que, por lo tanto, este sistema sigue manteniendo su actualidad y vigencia para hacer frente a los desafíos de esos mercados que se rigen por los criterios de un liberalismo extremo.

## 5.- REFLEXIÓN FINAL: LA NECESIDAD DE UN NUEVO PACTO SOCIAL.

Para crecer en derechos, para afrontar los grandes retos actuales, nos resulta imprescindible la nueva política social. Necesitamos asumir nuevos deberes y nuevas responsabilidades. Uno de los pilares, por tanto, de la ESM.

Permítanme que les hable del caso europeo, y singularmente del español. Europa, al comenzar la segunda década del S. XXI, viviendo tiempos de gran incertidumbre, unos tiempos

que nos muestran la fragilidad de las conquistas sociales y del progreso económico logrados a lo largo de generaciones. Una fragilidad que se debe, sin duda, a las carencias del proyecto europeo tal como lo conocemos hoy en día, pero también a los grandes cambios geopolíticos que se están produciendo en la esfera internacional.

El mundo está cambiando y Europa parece que no es capaz de encontrar su camino en el nuevo escenario internacional ni la forma de entender y contribuir al futuro de la humanidad.

De ser el referente mundial por el alto nivel de bienestar, la calidad de vida y la competitividad e innovación de su economía, Europa se está convirtiendo, a pasos agigantados, en un actor secundario en el conjunto de las naciones.

Y ello, ¿por qué?

En gran medida, en lo esencial, porque le falta un proyecto común de futuro. Un proyecto global mancomunado que alcance todas las dimensiones del progreso y del desarrollo. Un proyecto fiel a los valores y libertades que han configurado su construcción desde el final de la segunda guerra mundial. Un proyecto ambicioso que sea capaz de conciliar derechos con responsabilidades, estado del bienestar con competitividad, libertades con compromiso para crecer en progreso y en desarrollo sostenible. Un proyecto que sitúe a los ciudadanos como motor del cambio.

Este proyecto para el futuro de Europa, tiene que contar con una nueva política social que sea capaz de activar y potenciar las capacidades de las personas, generar un nuevo sentido de la responsabilidad, al mismo tiempo que garantizar unos derechos sociales que son parte inherente de su identidad.

Pero ahora, todo esto está en peligro. Y en España, país que llegó tarde a la construcción del estado del bienestar, este peligro es aún más patente, no sólo por las perspectivas que nos auguran un agudo empobrecimiento colectivo, sino por las evidencias de la realidad actual:

- Pasados ya más de cinco años desde el inicio de la crisis económica, España sigue destruyendo puestos de trabajo a un ritmo alarmante, sin ofrecer a los parados ninguna solución duradera.
- El desempleo juvenil alcanza al 55,13%, entre los menores de 25 años, frustrando de esta manera las expectativas de vida de gran parte de los jóvenes españoles.
- Cada vez más personas con discapacidad o dependencia ven su horizonte laboral muy complicado.
- Más personas y más familias viven realidades de pobreza y de grave riesgo de exclusión.
- Cada día que pasa nos cuesta más, como sociedad, ver la salida a esta crisis que pone en cuestión los pilares básicos de nuestro estado de bienestar y de la propia democracia en un estado de derecho.

Aporto algunos datos:

Es muy preocupante ver cómo crece el desempleo juvenil -por encima del 50% de la población joven-, pero aún resulta más grave ver que somos uno de los países europeos con más jóvenes que ni estudian ni trabajan -el 24% en Cataluña y el 23,1% en la media española-, cuando en Holanda sólo el 5% de los jóvenes se encuentran en esta situación. Del mismo modo, los datos de fracaso escolar -más del 30%- son altamente preocupantes. Crece, pues, la desigualdad educativa, a pesar de haber incrementado notoriamente la inversión en enseñanza durante la última década. ¿Cuál podrá ser el futuro para estos jóvenes? (Anuario 2011 de la Fundació Bofill. La Vanguardia. 6 de setembre de 2012).

A finales de 2011, el paro de larga duración -más de 12 meses en situación de desempleo- en España afectaba a uno de cada dos parados, siendo esta tasa la más alta de Europa. Asimismo, en 1 de cada 10 hogares todos sus miembros están en paro y en 1 de cada 30 no se dispone de ninguna clase de ingreso (estudi sobre pobreza i exclusió social de Cáritas Foessa 2012).

De la misma forma, son más de 100.000 las sentencias anuales por ejecución hipotecaria, con una altísima incidencia de desahucios (estudi sobre pobresa i exclusió social de Cáritas Foessa 2012).

En Europa, en Cataluña y en España, no podemos seguir hablando de política social con las mismas pautas con las que se ha hecho hasta ahora. No podemos dejar de revisar inmediatamente las políticas sociales que actualmente se aplican. No podemos dejar de revisar la política social que hemos llevado a término durante las últimas décadas, por tres motivos primordiales:

- Porque no responden de manera eficaz a las necesidades y aspiraciones de las personas y de las familias.
- Porque, de seguir así, nos conducen a un grave riesgo de fractura social.
- Porque, además, son insostenibles

El reto, no nos engañemos, es inmenso. La situación de crisis económica y financiera, si no actuamos con decisión y acierto y no nos comprometemos a trabajar juntos, puede causar una crisis social aún más profunda, con efectos muy graves y, en parte, imprevisibles, como por ejemplo:

Una realidad de pobreza extrema -con importantes carencias en lo que se refiere a necesidades básicas- de muchas personas y familias; el riesgo de que la pobreza infantil se transforme en una lacra social inaceptable; un paro endémico en amplios grupos de población y del territorio, situando a muchas personas en condiciones de riesgo de exclusión social; una gran dificultad para la ocupación de personas con discapacidad, o con mayores dificultades para lograr un puesto de trabajo, y la precariedad de los puestos de trabajo existentes en ámbitos clave como el trabajo protegido o las empresas de inserción laboral; el creciente número de familias que sufren la pérdida de la vivienda o de jóvenes que no pueden acceder a ella; el incremento de las medidas asistenciales para atender las necesidades de las personas que pierden el trabajo o que no logran encontrar uno nuevo durante un largo periodo de tiempo; el camino hacia una

drástica reducción de las prestaciones y los derechos sociales que tanto ha costado conquistar; la pérdida de dinamismo económico y la fractura social que pueden ocasionar una realidad de creciente desigualdad y de falta de expectativas de progreso; la desesperanza en que se encuentran muchas personas que no ven salida a sus dramáticas realidades de paro prolongado, de falta de apoyo social y de posibilidad de salir de esta situación.

Así, nos encontramos ante un reto que sólo podremos superar con valores compartidos, visión de futuro y la implicación y corresponsabilidad de todos los actores clave de la sociedad: de las propias personas, de los ciudadanos y ciudadanas, desde un compromiso activo por su propia autonomía y por la mejora social; en el marco de las familias, de los propios ámbitos de convivencia en el hogar, procurando nuevas dimensiones de solidaridad y apoyo mutuo, para que las personas puedan vivir y crecer en plenitud de capacidades; de los entornos comunitarios, donde nos es preciso garantizar las mejores condiciones de accesibilidad, igualdad y participación por una vida autónoma, activa y responsable en el marco de una mayor cohesión y vertebración social; los gobiernos y las instituciones públicas, definiendo y aplicando políticas innovadoras por una vida activa, autónoma y responsable, con grandes potencialidades para el bienestar de las personas y el desarrollo sostenible de los sistemas de protección social, sobre todo lo relativo a salud, seguridad social y servicios sociales; el conjunto de actores sociales y económicos, con un papel primordial de las empresas, impulsando políticas de responsabilidad social avanzadas, en clave de desarrollo sostenible por una nueva sociedad.

Tenemos que pensar, pues, en una nueva política social. No basta con mejorar nuestras prestaciones sociales y atender las nuevas necesidades. No basta, pues nos encaminaríamos hacia una realidad insostenible.

En el futuro próximo, las políticas sociales se tendrán que inspirar y fundamentar en un nuevo pacto social que, teniendo como finalidad primordial los derechos y libertades de las personas, busque su implicación y la de todos los actores sociales

para crecer en responsabilidades y capacidad de hacer una vida activa.

Hemos de poder entender que la sostenibilidad de esta futura política social se debe fundamentar en un equilibrio entre lo que se recibe y lo que se da, entre derechos y responsabilidades, entre prestaciones y actividad.

Hemos de poder construir una nueva política social que sea sostenible, que podamos aportar a las generaciones futuras, una nueva política social que nazca de la juventud, de sus aspiraciones, de sus anhelos, como parte de una respuesta eficaz para que puedan trabajar y contribuir al progreso social y a la prosperidad humana. Necesitamos a los jóvenes más que a nadie, para hacer posible un futuro mejor.

Y no tan sólo se trata de una cuestión de futuro a largo plazo, sino del presente más cercano. Porque, para la consecución de una mejor salud y bienestar de la sociedad, precisamos de una nueva política social activa capaz de dar respuesta a las necesidades de las personas en situaciones de dependencia o en riesgo social, desde un concepto avanzado de promoción de una vida activa, autónoma y responsable.

Nos hallamos en una nueva era de responsabilidad personal y social en la cual: Tenemos que avanzar hacia la globalización responsable, con una relevancia determinante de la inclusión y la sostenibilidad.

La inversión en proyectos sociales se tiene que hacer de la misma manera que se invierte en I+D, es decir: se investigan nuevas aplicaciones para abrir nuevos nichos de generación de valor que a mediano plazo tendrían que convertirse en nuevos motores de crecimiento social y económico. El gran reto de hoy en día llevar adelante este proceso de manera dialogada, junto con todos los actores (empresas, sociedad civil, administraciones públicas, etc.).

No se trata de contraponer economía y sociedad, políticas económicas y políticas sociales, desarrollo económico y cohesión social. Ya no es momento para dualidades y para contradicciones estériles. Tenemos que afianzar los que son nuestros fundamentos, la esencia de nuestro proyecto de futuro y, sobre

ellos, construir con esfuerzo colectivo y paso firme una nueva realidad, un futuro mejor.

Este fundamento, el que nace de nuestra mejor herencia, no puede ser otro que las personas en sus diversas dimensiones y actuaciones, las personas como esencia del futuro, buscando que su crecimiento sea la razón de ser del proyecto colectivo. Un crecimiento, sin embargo, que ha de ser equilibrado: si queremos crecer en derechos, deberemos crecer en responsabilidades.

Si queremos obtener más y mejores prestaciones sociales, deberemos ser más activos, tanto a nivel económico como en responsabilidad social.

Si queremos entornos comunitarios donde la convivencia y la calidad de vida sean su distintivo, deberemos ser ciudadanos cívicos, además de participar en actividades de voluntariado en la sociedad civil.

Si queremos una economía más fuerte y competitiva, deberemos conseguir que nuestros ciudadanos dispongan de una mejor educación, de unas mejores capacidades profesionales y humanas.

Si queremos ser sostenibles socialmente, la salud y el bienestar no deberán ser solo el fruto de unos eficientes sistemas sanitarios y de servicios sociales, sino que deberán incorporarse a nuestros hábitos y compromisos por una vida sana y activa.

Si queremos alcanzar de nuevo niveles de plena ocupación laboral, deberemos repensar el trabajo en el marco de una mejor productividad humana y profesional.

Si queremos ilusionarnos por un futuro mejor, deberemos crearlo desde una nueva manera de pensar y hacer realidad este futuro.

Un futuro de personas libres y comprometidas por los derechos y el desarrollo humano.



# NEOLIBERALISMO Y ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO<sup>1</sup>

*Oswaldo Hurtado Larrea<sup>2</sup>*

En su primera parte, la ponencia delimita el concepto de Neoliberalismo a fin de evitar generalizaciones e imprecisiones que han enturbiado la discusión sobre esta teoría económica, en el debate realizado en los últimos años. Luego, analiza la Economía Social de Mercado, con el propósito de establecer la originalidad de sus principios y señalar los elementos que la diferencian de la anterior. Con la perspectiva de estos dos análisis, en la última parte se examinan las características que una política económica debería reunir para propiciar un armonioso balance entre crecimiento económico y equidad social. Todo ello, teniendo en cuenta el nuevo contexto internacional conformado por el fenómeno de la globalización, que ha limitado la autonomía que antes tuvieron los países latinoamericanos para definir, con cierta libertad, su política económica.

## UN ANTECEDENTE NECESARIO

En los revolucionarios años 60 del siglo XX, muchos latinoamericanos pensaron que el desarrollo del continente pasaba por la previa realización de reformas estructurales. Tan importante papel les atribuyeron que llegaron a afirmar que constituían un

---

1 Ponencia presentada en el Seminario Internacional organizado por el Instituto de Estudios Social Cristianos, realizado en Lima el 18 y 19 de junio de 2004.

2 51 Ex Presidente de la República del Ecuador

paso indispensable para que pudiera conseguirse el crecimiento económico, el progreso social, la eliminación de las injusticias y la construcción de sociedades equitativas. A lo que sumaron, con distinto énfasis, una crítica al sistema capitalista, que propusieron reemplazar por una organización económica y social distinta.

Dada la importancia que por entonces tenía el sector agrícola, se consideró que la reforma agraria, esto es, la redistribución de la propiedad de la tierra, además de mejorar los rendimientos económicos de las unidades agrícolas de producción, permitiría a los campesinos salir de la explotación, pobreza y marginación a las que habían estado sujetos desde que fue colonizado el continente. Parecida reflexión se hizo con relación a la propiedad de los recursos naturales y a la administración de ciertos servicios públicos. Ambas actividades económicas debían estar en manos del Estado, para que los rendimientos de su explotación empresarial beneficiaran a todos los habitantes y no únicamente a grupos minoritarios, nacionales o extranjeros, que los habían venido usando para su individual provecho. Para llevar adelante las reformas estructurales mencionadas y orientar el desarrollo de los países, se crearon organismos estatales de planificación.

Si bien en la crítica a las falencias de la sociedad latinoamericana, y a sus injustas estructuras, las coincidencias eran grandes, no sucedía lo mismo en cuanto al modelo de sociedad que debía reemplazarla.

Quienes inspiraban su acción política en el pensamiento marxista-leninista tenían como meta la formación de una sociedad igualitaria. Para llegar a este punto proponían la eliminación de la propiedad privada, la apropiación estatal de todos los medios de producción, la planificación central de la economía y el establecimiento de un Estado totalitario gobernado por un partido único en representación del proletariado, el Partido Comunista.

Aquellos que no compartían estas ideas, entre ellos los demócrata cristianos, consideraron que la propiedad estatal debía reducirse únicamente a ciertas actividades económicas monopolísticas o estratégicas, que la reforma agraria debía transferir la propiedad de la tierra a los campesinos, que las empresas

pequeñas, medianas y aun las grandes podían estar en manos privadas y de organizaciones de tipo comunitario o cooperativo y que la planificación debía ser obligatoria para el Estado, pero sólo orientadora e indicativa para el sector privado. En el orden político, se adhirieron a la democracia, sistema que consideraron el más idóneo para garantizar la participación de los ciudadanos, la protección de los derechos humanos, el ejercicio de las libertades públicas, la elección competitiva de los gobernantes, el control del recto ejercicio de las autoridades y la división del poder entre las diversas funciones del Estado, a fin de evitar su abusivo ejercicio.

A pesar de que eran ostensibles las diferencias entre las dos propuestas, en cuanto al carácter y alcance de las reformas estructurales, así como en los modelos económico y político, la derecha latinoamericana prefirió ignorarlas, cerró los ojos y, dogmáticamente, hizo de ellas tabla rasa. Tamaña simplificación la llevó a poner en un mismo saco a todos los partidarios de las reformas estructurales, cuyas ideas, programas y proyectos calificó peyorativamente de marxistas, estatizadores o simplemente, de comunistas, igual que a partidos y líderes que los defendían. Creo que todos ustedes recordarán que por entonces se decía que los demócratas cristianos eran “verdes por fuera y rojos por dentro”, maliciosa afirmación que llevó a sus detractores a motejarlos de sandías.

He rememorado este debate político producido hace casi medio siglo, porque algo parecido está sucediendo hoy en América Latina, pero en un mundo distinto, con un sentido diverso y la intervención de actores diferentes. Quienes no han simpatizado con los programas de ajuste económico y con las reformas estructurales llevados a cabo por los gobiernos latinoamericanos en las últimas décadas, para restablecer los equilibrios macroeconómicos, responder a las nuevas realidades internacionales y atender el desarrollo de los países, en lugar de examinar las particularidades para establecer el carácter de la política económica y señalar diferencias, han preferido ignorarlas, de la misma manera que antes lo hicieron otros, desde una orilla ideológica distinta. Muchos de sus detractores las han simplificado y generalizado de tal manera, que han llegado a calificar

de neoliberal toda política encaminada a ordenar una economía, como puede ser la búsqueda del equilibrio fiscal. Quienes creen que en América Latina, en lo esencial, nada cambia, aquí podrán encontrar un elemento más para confirmar su pesimismo.

A fin de escapar de este nuevo y negativo maniqueísmo, evitar malos entendidos, facilitar el análisis, orientar la discusión, y saber a qué atenernos, es necesario establecer lo que debe entenderse como Neoliberalismo.

## EL NEOLIBERALISMO

Como todos sabemos, Adam Smith, en la *Riqueza de las Naciones* señaló algunas de las ideas que conformarían la esencia del pensamiento económico liberal. Afirmó que los individuos, en sus actividades económicas, naturalmente se inclinaban por la búsqueda del interés personal, cuya atención era más útil para la sociedad que las actividades que específicamente buscaban satisfacer el interés social. El mejor remedio para la regulación de los precios era dejar que actuara la ley natural de la oferta y la demanda. Si el futuro económico de los países dependía de la suerte que corrieran las actividades económicas particulares, lo mejor que podía hacer el Estado era limitar su acción a garantizar la libre acción de las fuerzas del mercado. El progreso era el resultado de mercados libres y competitivos, de la libre empresa, del libre cambio y del libre accionar de los individuos en la economía. Las libertades económicas eran vistas como un derecho natural de los seres humanos y el mejor incentivo para el progreso.

Doscientos años después, estas ideas fueron recogidas por el profesor de la Universidad de Chicago Milton Friedman y desarrolladas en su libro *Libertad de Elegir*, de enorme influencia en América Latina. Para el padre del liberalismo contemporáneo, el Estado debía limitarse a dotar a la sociedad de un marco jurídico que protegiera a los individuos y a sus actividades económicas, a fin de que operaran en libertad, para lo cual era necesario que constituyera instituciones que garantizaran el ejercicio efectivo de tal derecho. El Estado, además, debía tener a

su cargo la construcción de obras públicas que permitieran a los ciudadanos gozar de ciertas comodidades y a las empresas disponer de servicios que les permitiera realizar un eficiente trabajo. Estos requisitos, entre otros, permitirían el funcionamiento de una economía libre de mercado, única en con capacidad de garantizar el progreso de los países y el bienestar de los pueblos.

Estas ideas y las políticas que de ellas se derivaron, conocidas con el nombre de neoliberales, se aplicaron en Chile durante la dictadura de Augusto Pinochet, época en la que asumieron la dirección y ejecución de la política económica profesionales formados en la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago. En los años siguientes adquirieron una proyección universal, al ser adoptadas por los gobiernos del presidente Ronald Reagan en Estados Unidos, y de la primera ministra, Margaret Thatcher, en Inglaterra, a los que se sumaron, con distintos matices, otros gobiernos, en países de los cinco continentes, entre ellos algunos de América Latina.

Al afianzamiento del pensamiento liberal y a su aplicación en el gobierno de los estados, contribuyó el colapso de la Unión Soviética, al que acompañó el eclipse de las ideas socialistas, que durante el siglo XX habían influido de manera importante en la orientación de partidos y líderes políticos de pensamiento progresista, particularmente en los países del Tercer Mundo. El pueblo alemán, en 1989, al derribar el muro de Berlín, puso fin al modelo económico socialista, que en sus diversas expresiones fue visto por muchos, durante casi un siglo, como una alternativa válida al sistema capitalista.

Un año después, John Williamson sistematizó las medidas económicas impulsadas por los gobiernos inglés y estadounidense y organismos internacionales, en un conjunto de políticas específicas a las que denominó Consenso de Washington, en razón de que eran compartidas por instituciones domiciliadas en dicha ciudad: FMI, BID, Banco Mundial y Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Aquellos organismos internacionales las promovieron en los países latinoamericanos, valiéndose de la llamada condicionalidad, esto es, exigiendo su adopción como un requisito para que pudieran acceder a sus programas

de financiamiento. Algunos gobiernos adoptaron tales políticas por este motivo, antes que por considerarlas adecuadas y convenientes para sus países.

Las diez políticas económicas sistematizadas por Williamson proponían una disciplina fiscal que hiciera posible la eficiencia y el crecimiento; orientar el gasto público hacia actividades que, además de tener una alta rentabilidad, favorecieran la distribución del ingreso; una reforma fiscal que permitiera ampliar la base tributaria y moderar las tasas impositivas; liberalización de la operación de los mercados financieros; mantenimiento de tasas de cambio competitivas que estimularan las exportaciones no tradicionales; disminución del proteccionismo para que la competencia externa promoviera un crecimiento eficiente y sostenido; apertura a la inversión externa directa para elevar destrezas y conocimientos y atraer financiamiento; transferencia al sector privado de empresas productivas y de servicios públicos a fin de mejorar su operación y liberar recursos; reducción de controles estatales para favorecer la competencia, alentar la iniciativa privada y promover la acción del mercado; y, la protección de los derechos de propiedad para que las actividades económicas puedan desenvolverse en un ambiente de seguridad y confianza.

Estas medidas de política económica, recogidas por el Consenso de Washington, fueron calificadas por sus críticos de neoliberales en razón del significativo papel que asignaban al mercado en el desarrollo de América Latina, del amplio espacio que otorgaban al sector privado en detrimento del público, de la apertura internacional con la que se ponía fin al proteccionismo promovido por la CEPAL y de la reducción de regulaciones que el Estado había usado para controlar la economía.

Algunas de las políticas citadas eran necesarias para corregir los graves desequilibrios macroeconómicos que existían en la mayor parte de los países latinoamericanos, por ejemplo las que recomendaban austeridad fiscal. El desorden de las finanzas públicas les había llevado a sufrir, por largos períodos, una inflación crónica y devaluaciones masivas que trajeron consigo regresivos efectos sociales, particularmente costosos en el caso de los estratos pobres.

Los países que realizaron las correcciones necesarias perseveraron en la disciplina fiscal y ejecutaron reformas para incentivar el crecimiento progresaron económica y socialmente. Si bien, a pesar de ello, no son satisfactorios los resultados económicos y sociales obtenidos por América Latina, luego de la aplicación de las políticas contenidas en el Consenso de Washington, pues, en general, el crecimiento sigue siendo insuficiente y la pobreza no registra cambios apreciables, la situación habría sido peor de no haberlas ejecutado. Estudios que han examinado esta posibilidad concluyen señalando que, en tal caso, el crecimiento económico habría sido menor y mayor la pobreza y la desigualdad social. (Birdsall y De la Torre, 2001, p. 7)

Por estos motivos, tiende a conformarse en América Latina un consenso, en el sentido de que el progreso de las sociedades y el bienestar de los pueblos requieren de acertadas políticas económicas que garanticen la estabilidad y el crecimiento. No se explica de otra manera que líderes políticos provenientes de vertientes ideológicas contestatarias, que denunciaron y combatieron las medidas recomendadas por el Consenso de Washington, a las que señalaron como responsables de los problemas económicos y sociales de sus países, una vez que ganaron las elecciones hoy las ejecuten, como ha sucedido con quienes gobernan Brasil, Ecuador y Venezuela. Esta mutación seguramente se debe a que Lula Da Silva Gutiérrez y Chávez, igual que otros presidentes latinoamericanos, consideran que el desarrollo de sus países no es posible sin sanidad fiscal, un régimen impositivo eficiente, apertura comercial, inversión extranjera, reducción del sector público y una importante acción de las fuerzas del mercado.

En América Latina, sin embargo, periodistas, intelectuales, economistas, sociólogos, sindicalistas, dirigentes indígenas, políticos opositores y miembros de la Iglesia Católica, califican como neoliberales a quienes ejecutan tales políticas. Quienes militaron en las diversas expresiones de socialismo, y aquellos que, sin compartir sus ideas, atribuyeron al Estado un papel preponderante en el financiamiento y conducción del desarrollo, piensan que es posible reeditar antiguas prácticas o encontrar

una política económica alternativa, a pesar de que los datos de las realidades nacional e internacional demuestran lo contrario. La simple lectura de los medios de comunicación es suficiente para advertir que incluso países gobernados por el Partido Comunista, que siguen proclamándose marxistas, como son los casos de Cuba, China y Vietnam, día a día abren nuevos espacios al mercado, a las actividades privadas y a la inversión extranjera, por considerar que contribuyen a alentar el crecimiento económico, como han demostrado las cifras de manera contundente. Además, la evidencia empírica demuestra que los países que se han abierto a la economía internacional han progresado más aceleradamente que aquellos que no lo hicieron, muchos de los cuales se estancaron. Corea del Norte es un ejemplo ilustrativo.

Por las razones señaladas, es necesario precisar los límites dentro de los cuales en concepto de Neoliberalismo es pertinente para calificar una política económica, a fin de evitar que un nuevo maniqueísmo vuelva a enervar el debate político latinoamericano, en perjuicio del progreso económico y social de la región, como ha sucedido en ocasiones anteriores.

A mi manera de ver, dos elementos hacen que la política económica de un gobierno escape de la calificación de neoliberal, a pesar de contener algunas de las medidas contempladas en el Consenso de Washington: el pleno ejercicio de la función de defensa del interés público por parte del Estado y la presencia de acciones orientadas a propiciar la equidad social.

En consecuencia, sólo deberá ser calificada como neoliberal la política económica que, en los términos formulados por Smith y Friedman, busque reducir el papel del Estado al de simple observador del virtuoso mercado. Para quienes comparten esta creencia, la forma que más conviene al desarrollo de América Latina es la de menos Estado y más mercado. Mientras menor sea la intervención del primero y más amplio el espacio del segundo mayores serán las posibilidades de que los países progresen y mejore el bienestar de los pueblos. Es la propuesta de quienes recomiendan un “Estado Mínimo”, rememorando el viejo principio liberal de “dejar hacer, dejar pasar”.

## LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

Corresponde ahora examinar la Economía Social de Mercado, con el propósito de encontrar en ella elementos útiles para identificar el papel del Estado y conseguir que el desarrollo de América Latina sea dinámico, equitativo y de largo plazo.

América Latina se encuentra ante un debate parecido al que se dio en Alemania después de la Segunda Guerra Mundial. Por entonces, los funcionarios estadounidenses recomendaban al gobierno del canciller Konrad Adenauer seguir el modelo económico que había permitido a su país alcanzar un alto grado de desarrollo, gracias al cual, por segunda vez, había sido necesaria la intervención de sus ejércitos para que pudieran triunfar militarmente sus aliados europeos. El ministro de Economía Ludwig Erhard desoyó el pedido de los representantes de las fuerzas de ocupación y, teniendo en cuenta la realidad de su país y la necesidad de atender la problemática social, se inclinó por un camino distinto, inspirado en las ideas de la Economía Social de Mercado concebidas por Alfred Müller-Armack y desarrolladas por economistas alemanes.

La adopción por Alemania de una política económica considerada errónea por los funcionarios norteamericanos, les llevó a realizar presagios pesimistas acerca de su futuro, crítica que los académicos de los Estados Unidos compartieron en las opiniones que vertieron en sus escritos. El paso del tiempo, sin embargo, dio la razón al ministro Erhard. No sólo Alemania logró salir de los escombros en que quedó sumida luego de la guerra, sino que reconstruyó su devastada economía e inició un proceso acelerado de desarrollo que, al prolongarse por décadas, le llevó a recuperar la destacada posición económica que había ocupado en Europa y a proporcionar a sus habitantes niveles de bienestar que no habían conocido.

La Economía Social de Mercado parte de la aceptación del mercado como el mejor sistema para propiciar el progreso de los pueblos, por considerarlo superior a todos los otros, en la medida en que promueve el despliegue de las iniciativas de los seres humanos, incentiva la competencia creadora e impulsa las

innovaciones. A la autoridad pública le corresponde crear condiciones para que las actividades económicas privadas se desarrollen de manera libre y competitiva, requisito necesario para que puedan ser eficientes, producir los bienes demandados por la sociedad y garantizar buenos precios a los consumidores. Motivo por el cual el Estado debe garantizar la libertad contractual y la propiedad privada de los medios de producción, dentro del marco de su responsabilidad social, y favorecer un alto grado de apertura de los mercados en los ámbitos interno y externo. Además, está obligado a evitar intervenciones innecesarias que limiten la acción positiva del mercado, a no ser que se produzcan imperfecciones que sea necesario corregir, por ejemplo, en el caso de alianzas y fusiones que favorezcan la aparición de monopolios capaces de burlar la libre competencia de manera desleal.

El Estado tiene el mandato primordial de guardar y preservar el orden en la economía de manera “perpetua”, garantizando la estabilidad de la moneda y de los precios de bienes, servicios y capitales, establecidos en el mercado. Debe además fijar un conjunto de reglas, expresadas en normas jurídicas, que delimiten el ámbito dentro del cual pueden desarrollarse las actividades económicas, y le permitan vigilar su cumplimiento y sancionar a quienes las burlan. En un ambiente de esta naturaleza, las empresas privadas pueden ser eficientes, desenvolverse sin sobresaltos y planificar su desarrollo con una visión de futuro.

Mediante estos medios se busca obtener un crecimiento económico permanente que promueva el pleno empleo de manera sostenida, a través del cual cada individuo, mediante su esfuerzo, hallará la posibilidad de obtener el ingreso que necesita para por sí mismo atender sus necesidades. La obligación del Estado de velar por el bien común debe llevarle a corregir las inequidades sociales, a fin de que todos, y no unos pocos, sean partícipes de los resultados del progreso. Para alcanzar estos propósitos es necesario un Estado fuerte, con atribuciones legales suficientes e instituciones competentes que le permitan ejercer plenamente su autoridad y propiciar un adecuado balance entre éxito económico y beneficio social.

Un axioma resuelve el dilema que suele presentarse en la aplicación de los dos conceptos analizados. En la Economía Social de Mercado debe existir “tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario”.

El Estado debe trazar un ordenamiento económico que aliente a los sectores menos competitivos y corrija las desigualdades que produzca el mercado en la distribución del ingreso, para de esta manera lograr que los grupos más débiles puedan mejorar las condiciones en las que ejercen su actividad y, de esta manera, salir adelante. En este sentido, la acción más importante del Estado debe orientarse a la corrección de las desigualdades sociales de origen, expresadas en las condiciones que heredan los hijos de los padres. Sólo si reciben servicios públicos adecuados, especialmente educativos, los niños provenientes de los sectores menos favorecidos, cuando sean adultos, podrán aportar activamente al crecimiento económico y competir en igualdad de condiciones al concurrir en búsqueda de un empleo o a desarrollar una actividad productiva. El Estado debe promover la redistribución de ingresos y riquezas a través del sistema impositivo y de la cotización al seguro social, en ambos casos teniendo en cuenta la capacidad económica del ciudadano. Política redistributiva que no debe ignorar, por motivaciones políticas, las restricciones económicas existentes en el sector público y en la actividad económica privada.

Por ser la acción del Estado subsidiaria debe producirse cuando el individuo no se encuentre en posibilidad de resolver sus problemas mediante sus propios medios, o en el caso de que las organizaciones a las que acuda en busca de apoyo no estén en capacidad de hacerlo satisfactoriamente. El principio de solidaridad obliga a los ciudadanos a colaborar con quienes enfrenten necesidades, otorgándoles su ayuda personal o uniéndose con otros en organizaciones creadas para tal fin. En el caso de que el individuo no se halle en posibilidad de cumplir con su obligación de ayudarse a sí mismo, primero debe intervenir la familia, luego los vecinos, después las organizaciones sociales y finalmente el Estado, al que le corresponde, entre otras funciones, a través de la seguridad social, proporcionarle servicios

de salud, desempleo, jubilación, además de otras prestaciones, todas las cuales deben tener un límite. Estos planteamientos, al fijar la atención de las demandas de los ciudadanos primero en la responsabilidad individual y luego en la comunitaria, constituyen un seguro freno ante los costosos riesgos del paternalismo populista, que tanto daño termina causando a la economía y al bienestar popular, perjuicios sobre los que en América Latina existe una contundente evidencia.

La remuneración del trabajo y el nivel de ocupación no deben ser determinados por los mecanismos del mercado, sino por la acción de sindicatos y empresarios en las negociaciones colectivas, ninguno de los cuales, durante ellas, puede ubicarse fuera de la racionalidad económica y de la conveniencia de preservar la estabilidad y el interés de la comunidad. La cogestión permite a los trabajadores participar en temas relativos a la dirección de la empresa, como incorporaciones y despidos. Original organización de las relaciones obrero-patronales que ha podido funcionar en Alemania por la constructiva relación existente entre empresarios y trabajadores, gracias a la cual los conflictos laborales no han alcanzado la dimensión que han tenido en otros países europeos.

Los autores contemporáneos consideran que la Economía Social de Mercado no puede ser una teoría estática, motivo por el que ha tenido que evolucionar para irse adoptando a las modificaciones que se han producido en el mundo y en la realidad económica alemana, existentes cuando sus conceptos originales fueron elaborados, por lo que hoy se habla de la Nueva Economía Social de Mercado. En los años 80 fue incorporada la dimensión ecológica, que entre otras consecuencias, implicó la introducción de limitaciones al concepto de propiedad privada. En los 90, bajo el criterio de que era necesario “atenuar el intervencionismo del Estado”, se aceptó la reducción de su participación en la economía y la eliminación de regulaciones que limitaban la acción del mercado, cambios a los que actualmente se ha sumado la discusión acerca de la reforma del Estado Benefactor. Si bien con estas modificaciones la Economía Social de Mercado se ha acercado al Consenso de Washington, sigue

distinguiéndose de él por su acento en la búsqueda del equilibrio entre libertad personal, eficiencia económica y equidad social.

## UNA ECONOMÍA PARA TODOS

El objetivo primordial de los estados, de las sociedades y de los gobiernos es el mejoramiento constante de los niveles de vida de los pueblos que habitan en sus territorios, bienestar que debe manifestarse en las diversas formas en que necesitan expresarse los seres humanos en su vida diaria. En la búsqueda de este propósito, el campo de la economía ocupa un lugar importante, pues de él se deriva la posibilidad de que hombres y mujeres puedan acceder a bienes y servicios que necesitan para satisfacer sus necesidades. Si quienes gobiernan los países gestionan la economía exitosamente mejorarán las condiciones de vida de los individuos; si su administración es equivocada, el pueblo no progresará y la pobreza empeorará.

La experiencia acumulada por América Latina en el presente período democrático arroja lecciones que es necesario tener en cuenta. Países que han mantenido sus economías en orden y han logrado un crecimiento suficiente y sostenido, además de elevar los niveles de bienestar de las familias, han conseguido reducir la pobreza. Chile es un ejemplo. En cambio, países con economías estancadas, o de crecimiento modesto, afectados por recurrentes crisis, con altas tasas de inflación y devaluación, no han conseguido mejorar el bienestar general y más bien han provocado el aumento del desempleo, la caída de los salarios reales y el empeoramiento de los índices de pobreza. Los primeros, en líneas generales y de acuerdo a su particular realidad, ejecutaron las políticas recomendadas por el Consenso de Washington. Los segundos, en ocasiones las ignoraron y en otras no fueron consistentes en su aplicación o perseverantes en su ejecución, de manera que no pudieron cosechar los frutos esperados.

De esta evidencia cabe extraer tres conclusiones. Una política que preserve la buena salud de la economía y aliente el crecimiento, no sólo evitirá que se reduzcan los niveles de vida del pueblo sino que, además, producirá efectos sociales virtuosos,

como el incremento del empleo, el mejoramiento de los salarios reales y la reducción de la pobreza. En el caso de no existir una política económica de esta naturaleza, los bienes y servicios que puedan obtener los ciudadanos a través de programas sociales terminan perdiéndolos, al menos en parte, por los efectos perversos de las crisis económicas, expresados en el deterioro de los ingresos de las clases popular y media y en la acentuación de la pobreza. De lo que se puede concluir que la política social, para producir los efectos que sus programas se proponen alcanzar, esto es el mejoramiento de las condiciones de vida, necesita ir acompañada de una sana política económica.

Para los políticos alemanes, que optaron por la Economía Social de Mercado, estas máximas estuvieron presentes, de modo sostenido, en su gestión de gobierno. No sólo por las razones anotadas, además porque consideraron que constituyan un requisito para que su país avanzara en la obtención de la meta del pleno empleo, a la que atribuyeron un papel determinante en la elevación de los niveles de bienestar de los ciudadanos. En realidad, este es el objetivo que han tenido en mente las naciones que lograron desarrollarse, Estados Unidos, los países europeos y en las últimas décadas ciertos países asiáticos.

La razón es sencilla. El mejor medio para conseguir que un pobre deje de serlo es ofrecerle la posibilidad de que obtenga un empleo, en razón de que, gracias a él, adquiere un ingreso seguro que le proporcionará los recursos monetarios que requiere para satisfacer sus necesidades y las de su familia. Quienes tienen un empleo en los sectores modernos de la economía, cuentan además con la protección de las leyes laborales y de la seguridad social, que les proporcionan estabilidad en su trabajo, atención de la salud, horas y días de descanso y jubilación en su vejez. Una familia en la que uno de sus miembros llega a tener un puesto de trabajo permanente no será pobre, por modestos que sean sus ingresos.

Una buena política económica, por cierto, aun produciendo los resultados positivos indicados, no es suficiente para que los problemas sociales de un país sean atendidos y resueltos, especialmente en el caso de los sectores bajos y medios. Entre

otras razones, porque en el estado actual del desarrollo latinoamericano, hay grupos humanos a los que los positivos efectos del progreso rara vez llegan, como son los que se encuentran en una situación de extrema pobreza.

Son conocidos los programas en los que se expresa una política social: educación, salud, vivienda, agua potable, alcantarillado, bienestar, recreación, seguridad social y subsidios. Entre estos campos, a mi manera de ver, el primero debe tener una primacía, porque de él depende que se haga efectiva la igualdad de oportunidades, esencia de una sociedad justa y equitativa. Y en la educación, la primera prioridad debe corresponder a la enseñanza primaria, por sus efectos en los otros niveles educativos y porque frecuentemente es la única a la que pueden acceder los pobres.

América Latina, en general, ha hecho progresos significativos en materia educacional ya que todo niño que quiere educarse tiene una escuela para matricularse. El problema radica en que la educación que recibe es de mala calidad, como lo demuestran las pruebas que miden el grado de dominio de matemáticas y de idioma, déficit que se agrava en las escuelas públicas, especialmente en las situadas en las zonas rurales y suburbanas habitadas por los pobres. En cambio, los niños provenientes de familias ricas tienen la posibilidad de educarse en buenas escuelas privadas, en las que generalmente reciben una enseñanza de calidad. Esta discriminación, además de representar una injusticia social, constituye el origen de las crecientes desigualdades sociales latinoamericanas. Por estos motivos, es necesario mejorar los niveles educativos en las escuelas públicas, particularmente en las áreas de idioma nacional y matemáticas.

Las políticas tributaria y de gasto público deben ser ponderadas no sólo en función de sus efectos en la economía. Es necesario, además, verlas como un instrumento para la redistribución de la riqueza, en la medida que permiten recoger recursos entre los que más tienen para destinarlos a los que menos poseen. Este efecto social de una política económica, valorado por quienes concibieron la Economía Social de Mercado, debe merecer una especial atención en América Latina debido al alto

grado de evasión impositiva existente en algunos países. En esta ausencia de compromiso con las necesidades económicas del país no sólo influye la lenidad del Estado, también cuenta la falta de conciencia en los contribuyentes de que el pago de impuestos, y no el ejercicio del sufragio, es lo que convierte a un individuo en ciudadano.

En algunos países de América Latina el Estado está perdiendo su función esencial de defender el interés público. En unos casos, como consecuencia de las prédicas neoliberales acerca del mercado virtuoso y del Estado mínimo; en otros, por el poder contaminante de la corrupción. Debido a estos motivos la política tiende a convertirse en una actividad al servicio de intereses particulares, en perjuicio del interés general. En una sociedad como la latinoamericana, en la que el mercado tiene imperfecciones y ciertos sectores empresariales usan al Estado para su indebido provecho, es necesario reivindicar el papel ético de la política como la actividad que en todos sus actos debe tener presente la obligación cívica de defender el bien común. Para ello no hace falta un sector público con una elevada proporción de la economía en sus manos, sino un Estado fuerte con atribuciones suficientes y medios adecuados para proteger el interés público y preservar el imperio de la ley.

## DOS CONSIDERACIONES FINALES.

El desarrollo es un proyecto de largo plazo que exige esfuerzos sacrificios iniciales y un trabajo perseverante a lo largo de décadas. España y los llamados Tigres Asiáticos demoraron en desarrollarse entre cuarenta y cincuenta años, desde que dieron sus primeros pasos en la dirección correcta.

El desarrollo no es una tarea que pueda llevarla a cabo un líder, un partido, un gobierno o un sector. Es un compromiso de todos los integrantes de la sociedad política, asumido individual o colectivamente. Sin buen gobierno y ciudadanos laboriosos y emprendedores no es posible el progreso de las naciones.

## EXIGENCIAS HUMANISTAS A LA ECONOMÍA ACTUAL

*René Cortázar Sanz<sup>1</sup>*

Voy a mencionar cinco exigencias que, a mi juicio, el Humanismo Cristiano (HC) le hace a la economía actual.

La primera, es que ponga una brújula arriba de la mesa (y no sólo una calculadora), que la oriente hacia una meta: la construcción de una “economía humana”.

En la actualidad, ya no resulta aceptable una discusión puramente instrumental de economía, como ocurría con frecuencia, hasta hace pocas décadas. Es indispensable referirse a los objetivos de ésta.

Cuando hablamos de una “economía humana”, nos referimos a una economía que permita que las personas puedan desarrollar sus potencialidades y vocaciones propias, como miembros de las comunidades a las que pertenecen. El “tener” sólo cobraría sentido cuando permite la realización del “ser” (Centesimus Annus)<sup>2</sup>.

Desde una perspectiva cercana a la humanista cristiana, el Premio Nobel de Economía, Amartya Sen, argumenta que el desarrollo se debe entender como el proceso de expansión de las libertades reales, o sustantivas, de las personas. Es

---

1 Doctor en Economía del Instituto Tecnológico de Massachusetts. Ex Ministro del Trabajo y Previsión Social

2 Por eso, no se puede separar la dimensión económica de la social, a la que sirve, ni de la dimensión ética, ya que provee los recursos indispensables para la dignidad y los derechos de las personas.

decir, de las oportunidades efectivas que éstas tienen, para poder desarrollar sus potencialidades y deseos.

Esta mirada HC contrasta con dos visiones que son muy comunes: a) una, que enfatiza sólo la acumulación de bienes y servicios, o el crecimiento, disfrazando el instrumento del objetivo (no incorpora una referencia a cómo se distribuyen esos bienes entre las distintas personas, o a la existencia de bienes públicos, derechos, participación política, oportunidades sociales, o seguridad); b) otra, que se centra sólo en la distribución del ingreso, o la igualdad. Supone que lo único que importa es la posición relativa. Socialmente y políticamente descansa sobre una visión de la economía como un ejercicio de “suma cero”, donde lo que interesa es el bienestar de uno en relación a otro, la distancia relativa, y no el progreso que pueden tener ambos.

Son dos visiones reduccionistas, que captan sólo una de las dimensiones de la realidad.

Los objetivos globales de una visión humanista cristiana de la economía, que hemos mencionado, tienen un “aterrizaje” en objetivos más específicos:

- Una economía y sociedad que progresen con justicia (crecimiento y empleo, reducción de la pobreza, mayor integración social, creciente igualdad de oportunidades, evitando la polarización social).
- Una economía y sociedad que se organicen en torno al trabajo creativo del hombre (en *Laborem Exercens* se señala que el trabajo es la “clave” de la cuestión social; un trabajo que no sólo tiene el “valor objetivo” de la productividad, sino que también un “valor subjetivo”, por el hecho que quien los realiza es un ser humano).
- Un papel central de las diversas formas comunitarias que conforman la vida social (importancia de los consensos sociales para la vida económica y política; “capital social” (cooperación, normas sociales, relaciones y redes entre distintos actores); son objetivos en sí mismos).
- Una armonía con la naturaleza (es parte de una visión cristiana).

La segunda exigencia del HC, dice relación con la selección de instrumentos: mercado, Estado y sociedad civil.

Tal como en el punto anterior hay visiones muy comunes, reduccionistas, que se limitan a enfatizar ya sea: a) el mercado o, b) el Estado. Transformando, muchas veces, estos instrumentos en verdaderos objetivos.

Desde el punto de vista del Humanismo Cristiano, sabemos que son sólo instrumentos y que existe un tercer nivel, que complementa a los dos anteriores, y que tiene el carácter de instrumento, pero también de objetivo: la sociedad civil (el desarrollo de comunidades).

Las relaciones entre estos tres niveles, deben orientarse por dos principios:

- El principio de subsidiariedad, que sostiene que una estructura de orden superior (ejemplo, el Estado) no debe interferir en el desarrollo de un grupo social de orden inferior (ejemplo, la familia, la organización sindical), privándolos de sus competencias;
- El principio de solidaridad, que enfatiza la defensa de los más débiles, estableciendo límites a la autonomía de las partes, para asegurar condiciones de equidad entre las partes, y condiciones mínimas para todos.

Esta perspectiva contrasta con la visión “neo-liberal”, en que se privilegia al mercado sin contrapeso. El Estado se reduce al mínimo. Las organizaciones sociales se ven como amenazantes para el adecuado funcionamiento de la economía; es el caso de la negociación colectiva y el sindicalismo, que son vistos como entorpeciendo el “normal ajuste del mercado laboral”. Los acuerdos entre trabajadores y empresarios son vistos como muestras de “corporativismo”.

La estrategia inspirada en los principios que hemos enunciado, y que toma distintos nombres, como “crecimiento con equidad” o “desarrollo humano sustentable”, cree que el Estado es clave para: la lucha contra la pobreza y la desigualdad, regular los mercados y proteger el medio ambiente. Y le asigna un papel

fundamental a la sociedad civil. Las organizaciones sociales no son un “estorbo” que hay que tolerar, sino que pueden ser un aporte de importancia para la vida económica y social del país.

Los objetivos del desarrollo son los que hemos descrito antes, y no el que alcance una mayor preponderancia el mercado o el Estado. El uso de estos tres instrumentos debe variar según los países y sus realidades históricas.

Una tercera exigencia dice relación con el reconocimiento de la realidad contemporánea<sup>3</sup>, tal cual es.

Las últimas décadas muestran una realidad, con luces y sombras, pero con muchas oportunidades:

- La democracia es posible, en un número creciente de países.
- Desarrollo y reducción de la pobreza, y mayor igualdad, como posibilidades reales; a ello contribuye el ejemplo de varios países de Asia del Este.
- El papel más central del trabajo humano (*Centesimus Annus*).
- Paso de la sociedad capitalista a la sociedad del conocimiento.
- El deterioro del medio ambiente.

Una cuarta exigencia del HC a la economía, es la de reconocer el papel central de las instituciones.

Douglass North, Premio Nobel de Economía, que estudió por décadas los determinantes del desarrollo decía que, en definitiva, éste depende de la calidad de las reglas del juego (instituciones). Eso es lo que hace la diferencia entre los países que progresan y los que se frustran en el intento.

---

<sup>3</sup> Jaime Castillo: *Las Fuentes de la Democracia Cristiana*, 1963 (hace cincuenta años). Jaime Castillo: *Las Fuentes de la Democracia Cristiana*, 1963 (hace cincuenta años).

Chile tuvo un “desarrollo frustrado”, durante las décadas de los cuarenta, cincuenta, sesenta, setenta, y hasta fines de los ochenta. Crecía menos que el promedio de América Latina. Con dificultad nos manteníamos en el sexto lugar de la Región, en términos del ingreso por persona. Invertíamos poco y ahorrábamos poco (15% del ingreso nacional). Hay muchos que culpaban a los jugadores. La causa sería, según ellos, que éramos chilenos.

Desde fines de los ochenta, pasamos a ahorrar mucho (25% del ingreso nacional), invertir mucho y crecer mucho. Desde hace un tiempo, logramos pasar al primer lugar en la Región.

¿Qué pasó? ¿Hubo una mutación genética en los jugadores, o un cambio en las reglas del juego? Fue claramente lo segundo. Se hicieron cambios en las instituciones fiscales, tributarias y previsionales.

¿Y dónde se definen buena parte de estas instituciones, o reglas del juego, que son las que hacen la diferencia? En el ámbito de la política.

Esa es una de las mayores paradojas en este cambio de época: la centralidad de la política y el desprecio creciente a la política y los políticos. Es una situación que se replica en buena parte del mundo. Por lo tanto, las causas de esta tendencia son necesariamente globales, y no locales. Algunas que han sido identificadas son el fin de la guerra fría, la implantación de un ciclo cultural, que mueve a las personas hacia lo privado y el individualismo, la globalización económica, que pone mayores límites a la capacidad de acción del Estado Nacional, la globalización de las comunicaciones que hace que la realidad de algunos países influya directamente sobre el resto, y el surgimiento de Internet y las redes sociales, que le han dado una transparencia nueva a todas las sombras de la acción humana, dentro de la cual está, por cierto, la política.

Una quinta exigencia dice relación con el HC y la política.

La exigencia que le hace el humanismo cristiano a la economía es, en realidad, una exigencia del humanismo cristiano a la política. Ya que, como hemos dicho, es en el ámbito de la

política, en que se determinan las instituciones, donde se juega buena parte del destino de la economía.

El HC tiene una contribución propia que hacer a la calidad de la política y a la calidad de los políticos.

Ese es el desafío principal de nuestro tiempo. La tarea más exigente para nuestra generación.

# ESTADO, MERCADO Y COMUNIDAD

*Gutenberg Martínez Ocamica<sup>1</sup>.*

## RESUMEN

La globalización y sus efectos requieren de una gobernanza que no debe estar fundada sólo en un concepto adecuado de orden. Se requiere orientación y esta sólo la pueden otorgar visiones ideológicas, que ya no podrán ser absolutas, esto es, totalizantes y excluyentes, pero sí capaces de visualizar un norte o de entregar una perspectiva que sustente la construcción de futuro. El Estado como parte de la sociedad al servicio del bien común y el mercado como el principal o mejor asignador de recursos, son instrumentos necesarios pero no suficientes para responder a las exigencias de nuestro mundo. Se requiere de otro concepto y éste es el de comunidad. La trilogía virtuosa de Estado, Mercado y Comunidad, al servicio de la persona y de la democracia, puede constituir esa orientación ideológica de vertiente humanista cristiana que renueva nuestro movimiento y nuestra acción.

## 1.- DIAGNÓSTICO DE NUESTRA ÉPOCA

Nos encontramos inmersos no solo en una época de cambios, sino en un cambio de época, a la que algunos filósofos han llamado “Posmodernidad”, caracterizándola por un profundo cambio antropológico<sup>2</sup>. Robert Spaemann ha señalado que más

---

1 Abogado de la Universidad de Chile y Rector de la Universidad Miguel de Cervantes.

2 *Posmodernidad y Cristianismo*, Massimo Borghesi, Ediciones Encuentro, 1997.

que tratarse de una nueva época, en realidad lo que vivimos es la crisis de los paradigmas y valores de la Modernidad<sup>3</sup>.

El mismo Spaemann, caracteriza a la modernidad por varios aspectos, los cuales han entrado en crisis:

- Libertad, entendida como emancipación de lazos tradicionales<sup>4</sup> que no está referida a ningún valor o bien, sino como la ampliación permanente de las posibilidades de elegir.
- El mito del progreso necesario, infinito y absoluto; aquel que por sí mismo va a ser bueno, sin necesidad de referirse a algún bien, y por tanto, se debe imponer.
- Sometimiento progresivo y creciente de la naturaleza por el hombre, que concluye en el dominio despótico a través de la multiplicación de las opciones de acción.
- Homogeneización de la experiencia bajo categorías planificables y repetibles, y por tanto, concluyendo que si llegara a existir asombro o una experiencia de la que no seamos dueños, se considerará solamente subjetiva.

Por otra parte, Alejandro Llano la llama, la “primera modernidad”, construida sobre tres pilares: el representacionismo, el mecanicismo y el individualismo<sup>5</sup>; pilares que se encuentran actualmente cuestionados y descalificados. Para Llano, nos encontramos en realidad en una “segunda modernidad”<sup>6</sup>, en la cual sus ejes Estado/mercado; Estado-nación/individuo; y público/privado, son insuficientes.

---

3 *Ensayos filosóficos*, Robert Spaemann, Ediciones Cristiandad, 2004.

4 Thomas Hobbes afirma en *Leviatán*, “la libertad es poderse mover por tantos caminos como sea posible”.

5 “El enigma de la representación”, Alejandro Llano, Editorial Síntesis, 1999

6 “Humanismo cívico”, Alejandro Llano, Editorial Ariel, 1999

Esta crisis se expresa en diversos fenómenos como:

- El atomismo del individuo, debido a la extinción de los cuerpos intermedios expresado en un encapsulamiento afectivo.
- El gobierno de los ‘técnicos’ donde se reservan las decisiones acerca del interés general a los ‘expertos competentes’ y, por tanto, negándose la competencia ética de los ciudadanos.
- La idea instrumental y técnica de interés general que sustituye a la noción ética de bien común; que justifica las decisiones ‘técnicas’ de los ‘expertos’.
- Separación de la ética pública respecto de la ética privada, conforme a los criterios consagrados por Maquiavelo en *El Príncipe* provocando que la corrupción no sea accidental.
- Una deshumanización de la sociedad, donde virtudes como la sobriedad o la templanza no tienen lugar, y donde la moral es un valor burgués.
- El paradigma del ‘pensamiento único’, para el cual ser neoliberal en economía y ser relativista en cultura, no tiene posibilidad de disenso.
- Un individualismo donde desaparecen todas las relaciones interpersonales y que, por tanto, concibe a la comunidad como un mero agregado de intereses de individuos, fielmente al más puro mecanicismo.

El Estado ha dejado de ser el centro y el vértice de la vida social, sustituéndolo una realidad multicéntrica y relacional.

Asimismo, Josep Miró en su libro *El desafío cristiano* ha señalado cuatro grandes rupturas de ésta época: La ruptura de la desvinculación, donde los valores, creencias, actitudes y comportamientos se fundan solamente en la elección personal y no dependen ni de la tradición, ni de las instituciones, ni de los

controles sociales. Por tanto, “*no hay ninguna exigencia, ninguna moralidad, ninguna presión social, ningún sacrificio que realizar*”<sup>7</sup>.

La ruptura política, que provoca que el Estado se divorcie del Bien objetivo y absoluto; y por tanto lo “bueno” sea lo “legal”. De tal manera, que la legitimidad se reduce a una cuestión de popularidad o del aparato que la “legaliza”, así el gobierno no persigue el Bien Común, sino el interés general. Esta lógica lleva a conclusiones tan absurdas como el que “es la libertad la que nos hace verdaderos; no es la verdad la que nos hace libres”<sup>8</sup>.

La ruptura de la injusticia social manifestada en la evidente distribución desigual de riqueza, que es acompañada con muestras de opulencia y excentricidades en el consumo. En el fondo, el problema es la separación entre la economía y la moral, haciendo que la economía tenga un valor autónomo y sus propias finalidades.

La ruptura antropológica, coincidiendo con lo que afirma Massimo Borghesi, en su libro *Posmodernidad y Cristianismo*. Esta ruptura en la condición y naturaleza del ser humano, que se expresa en temas tan candentes como la clonación, la manipulación genética y la eutanasia...

Sin embargo, no todos son signos negativos. Como lo afirma el Documento Conclusivo de la Conferencia Episcopal de Latinoamérica (CELAM), realizada en Aparecida, Brasil hace dos años: “*Entre los aspectos positivos de este cambio cultural, aparece el valor fundamental de la persona, de su conciencia y experiencia, la búsqueda del sentido de la vida y la trascendencia. El fracaso de las ideologías dominantes, para dar respuesta a la búsqueda más profunda del significado de la vida, ha permitido que emerja como valor la sencillez y el reconocimiento en lo débil y lo pequeño de la existencia, con una gran capacidad y potencial que no puede ser minusvalorado (...) La presencia más protagónica de la Sociedad Civil y la irrupción de nuevos actores sociales, se está fortaleciendo*

---

7 *El desafío cristiano*, Josep Miró, Editorial Planeta, 2005

8 *Madera de Zapatero. Retrato de un Presidente*, Suso de Toro, Ediciones RBA, 2007.

*la democracia participativa, y se están creando mayores espacios de participación política”*

En esta “época posmoderna”, conforme a Borghesi, o “segunda modernidad”, conforme a Alejandro Llano, también se ha producido el proceso de la globalización, proceso que es una realidad de nuestro tiempo. En el mismo documento de Aparecida, se reconocen tanto los aspectos positivos como los negativos del proceso. Entre los positivos, se mencionan el acceso a nuevas tecnologías, mercados y finanzas, así como las altas tasas de crecimiento económico y la formación de una clase media tecnológicamente letrada. Entre los aspectos negativos se mencionan la concentración de riqueza, el aumento de las desigualdades y la tendencia a excluir a los pobres.

## 2.- RENOVACIÓN DE NUESTRO PENSAMIENTO

En este contexto de cambio de época, es fundamental renovar nuestro pensamiento político. De nuestros principios universales e inmutables (doctrina) y ante una realidad que cambia, debemos elaborar en cada situación histórica una respuesta flexible y renovable (ideología).

Asumir nuestra responsabilidad es, sin duda, aceptar esta época que nos convoca, reconociendo que es un tiempo lleno de incertidumbre, pero a la vez lleno de esperanzas. Hoy nos encontramos con una convivencia en que existe un hombre radicalmente individualista, principal obstáculo para llegar a una comunidad responsable.

Como ha escrito Charles Taylor<sup>10</sup>, “*aún estamos por entender la insólita combinación de grandeza y peligro, que caracteriza a la edad moderna. Percibir plenamente la complejidad y la riqueza de la edad moderna*

---

9 “Documento Conclusivo”, V Conferencia General del CELAM, Ediciones San Pablo, 2007.

10 *Fuentes del Yo. La construcción de la identidad moderna*, Charles Taylor, Editorial Paidós, 1996.

*es percibir hasta qué punto estamos todavía inmersos en ella, pese a todos los intentos de rechazarla*.

A cada generación le ha correspondido construir ese “ideal histórico concreto” que llamaba Jacques Maritain<sup>11</sup>, por ello, es necesario que el pensamiento político se renueve constantemente.

Es así que han surgido voces como la del holandés Pierre van der Meer, quien, en la Europa de entre guerra en los años 30, junto a otros pensadores, soñaron con un tiempo nuevo y fueron capaces de impulsar la renovación católica, enfrentándose a ideas integristas y antimodernas que aún sostenían la pertinencia del Syllabus<sup>12</sup>.

Porque los pensadores y los intelectuales son para el pensamiento como exploradores que se adelantan a su época para palpar y sentir los signos que otros no alcanzar ni a visualizar. Son los ‘adelantados’ a su tiempo, que desde luego no hacen magisterio, sino que asumen y corren riesgos, se atreven a romper paradigmas y proponer nuevas respuestas.

El pensamiento político necesita de estos exploradores que renuevan los principios, que son capaces de descubrir los signos de los tiempos y “hacer nuevas” las cosas.

Quiero detenerme en esta ocasión, en particular, en la generación de pensadores de la primera mitad del siglo XX a quienes debemos en gran medida los éxitos alcanzados; aquellos cuya sombra se siente con gran fuerza hoy día, a quienes tuvieron un papel destacadísimo adelantándose a lo que décadas después la Iglesia reconocería en el Concilio Ecuménico Vaticano II.

Figuras que se manifiestan en los distintos ámbitos de la sociedad, en la novela con representantes como la noruega Sigrid Undset, la alemana Gertrud von Le Fort, los franceses

---

11 *Humanismo integral*, Jacques Maritain, Biblioteca Palabra, 1999.

12 El Syllabus fue un documento de ochenta puntos, publicado por la Santa Sede durante el papado de Pío IX, en 1864, al mismo tiempo que la encíclica *Quanta Cura*. Fue muy polémico en su tiempo, y aún hoy en día, porque condenó conceptos modernos, como por ejemplo la libertad de religión, y la separación entre la Iglesia y el Estado.

Georges Bernanos, Francois Mauriac; en el ensayo, con el italiano Giovanni Papini, el francés Leon Bloy y los ingleses Gilbert Keith Chesterton, T.S. Eliot, C.S. Lewis, J. R. Tolkien, Hilaire Belloc y Christopher Dawson; en el pensamiento político con el fundador del Partido Popular Italiano Luigi Sturzo; en la espiritualidad con los ingleses Columba Marmion, Ronald Knox y Robert Hugh Benson, con el francés Teilhard de Chardin; en la filosofía, donde se pueden citar a Romano Guardini, Edith Stein y Peter Wust en Alemania, a Nicolás Berdiaeff en Ucrania, a Martín Buber en Austria y a Jacques Maritain, Etienne Gilson, Gabriel Marcel y Emmanuel Mounier en Francia; en la poesía, con Paul Claudel y Thomas Stearns Eliot.

Al ortodoxo Nicolas Berdiaeff le debemos una influencia fundamental en el personalismo de Mounier, con su idea de una Nueva Edad Media. En otro texto: *El hombre y la máquina*, presentó el problema de la técnica como una cuestión del destino del hombre y de la cultura. En este texto, Berdiaeff señaló que el hombre ha sustituido la antigua fe religiosa o la fe humanista del siglo XIX por una fe en la técnica, su potencia y su progreso indefinido y pareciera que todo lo que ocurre en el mundo alimenta esta nueva creencia. Denuncia cómo muchos cristianos han independizado la técnica de la ética y la moral, llegando a constituirse en un “dominio particular que nada tiene que ver con su conciencia o con su espíritu”<sup>13</sup>.

Al francés Étienne Gilson, destacado representante del renacimiento tomista del siglo XX, le debemos la afirmación de la colaboración entre creyentes y no creyentes. Para él, los católicos no debían trabajar solos, aislados de los demás franceses, su labor competía a todos: creyentes y no creyentes. Para que esta colaboración fuera leal, debía basarse en el mutuo respeto y en la competencia necesaria para ejercer funciones públicas.

Qué decir del padre del personalismo, Emmanuel Mounier, quien, ya en los años 30, señalaba la necesidad de repensar la

---

13 *El hombre y la máquina*, Nicolás Berdiaeff, Ediciones ICHEH, 1975.

Modernidad a través de una revolución que pusiera en el centro a la persona, que alcanzará su pleno desarrollo en la comunidad, llamada “persona de personas”. Para el intelectual francés, la respuesta auténtica no está ni en la mística del individuo ni en la mística de lo colectivo: radica en volver a considerar al hombre como persona, que se realiza dándose, entregándose a los demás. Mounier consideraba que el mal del siglo es la falta de centralidad de las personas, pues son ignoradas tanto en el individualismo liberal y capitalista, como en las tiranías colectivas. Su pensamiento ‘explorador’ influirá fuertemente en el Magisterio de Juan Pablo II.

Jacques Maritain, sin duda el filósofo laico más influyente en el Papado de Paulo VI y en el Concilio Vaticano II, caracterizará al ideal histórico concreto de su época, que llamará ‘Nueva Cristiandad’: el pluralismo, la autonomía de lo temporal, la libertad de las personas, la unidad de raza social y la obra común como una comunidad fraterna a realizar. Maritain distinguirá entre la política hecha por cristianos y la actividad política cristianamente inspirada, ordenada a un ideal temporal cristiano que exige la participación de cristianos y de no cristianos. Sostendrá con fuerza una cristiandad no institucionalmente cristiana, sino una cristiandad inspirada cristianamente, que respeta las legítimas diferencias de opciones en el ámbito temporal.

Thomas Stearn Eliot, hará en 1939 un diagnóstico magistral de la transición de la sociedad de su tiempo ¿y del nuestro?: donde los cristianos son una minoría nueva en una sociedad de tradiciones positivista y desarraigada de lo espiritual.

Hoy día, es necesario que nuestro pensamiento se siga actualizando y renovándose, leyendo con oportunidad y acierto los nuevos signos de los tiempos.

### 3.- FIN DE DOS PARADIGMAS

Nuestra generación ha sido testigo del derrumbe de los dos paradigmas ideológicos de nuestro tiempo. Han caído dos gigantes aparentes, dos ideologías que se concebían como totalizantes y

que se creían capaces de responder a todas las inquietudes del hombre.

Los dos modelos económicos: el centralmente planificado y el de libre mercado, en sus vertientes más puras o extremas, han fracasado estrepitosamente.

En la noche del 9 de noviembre de 1989, asistíamos desde nuestros televisores a la caída del Muro de Berlín y meses más tarde, en 1991 ocurriría lo impensable, se disolvía la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. El fracaso del modelo era incuestionable. Quienes habían apostado por el Estado centralmente planificado, fracasaban ante la realidad ineludible de la democracia, la libertad y el mercado.

Diecinueve años más tarde, en 2008, presenciaríamos la caída del otro gigante. El anuncio de una crisis financiera de proporciones globales sorprendería a muchos que no la esperaban. El modelo del libre mercado anglosajón probaba que no funciona sin ética, control y regulación.

El sustento fue el individualismo, la ganancia fácil, la codicia, el menosprecio del valor del trabajo, en una versión liberal el antiguo adagio marxista “el fin justifica los medios”. El lema era simple libertad con irresponsabilidad.

Podemos decir, no solo el modelo funcionó mal, sino que además lleva a la pobreza a decenas de millones de personas y acentúa las desigualdades. La crisis, sin perjuicio de ser global, donde hasta el momento golpea menos, es precisamente en los lugares en que el rol del mercado y el del estado estaban bien situados, equilibrados y debidamente regulados.

A final de cuentas, las dos ideologías absolutas, los dos paradigmas de la modernidad han fracasado estrepitosamente; y ante esto surge la pregunta natural, ¿qué hacer ahora?.

El debate de filosofía política de mejor nivel ya no está en los estatismos ni en los neoliberalismos pretenciosos: ‘salvadores y redentores’. Hoy nadie niega el papel del Mercado y el papel del Estado, sin embargo, son claramente insuficientes. El eje Estado-Mercado no basta, más aún puede fracasar y generar costos sociales altísimos. .

Asimismo, la tensión entre libertad e igualdad como valores excluyentes, tampoco es válida. No se trata de sacrificar la igualdad a costa de la libertad (derechas), ni la libertad a costa de la igualdad (izquierdas).

Los liberales-conservadores en lo económico simplifican las cosas y pregoman que las crisis son cíclicas y que se debe continuar el camino, asumiendo la sociedad, el estado y la ciudadanía los costos, como inherentes a la vida en sociedad. En la izquierda se reconstituye paso a paso, bajo la sombra de un supuesto progresismo, una versión “retro progresista” que simplemente añora el pasado y vuelve a las fórmulas agotadas, que se centran en el Estado y que se amplían a una interpretación liberal de la satisfacción sin límites del cuerpo humano.

El eje no está en el Mercado, que ha demostrado que es incapaz por sí solo de perseguir objetivos como la justicia social, y de autorregularse eficientemente.

El eje tampoco está en el Estado, que ha mostrado su ineeficacia para generar riqueza y prosperidad, junto a burocratismo y distancia del ciudadano.

La libertad, como bien absoluto sin referencia a los demás, ha mostrado que provoca abusos.

Y la igualdad a costa de la libertad, ha violentado la dignidad de las personas.

Nuestra visión es que se han generado dos grandes poderes, que son el Estado y el Mercado, los cuales son ciertamente necesarios. La historia se ha encargado de bajar a la tierra a quienes han soñado en la desaparición de uno de ellos. Pero estos deben ser equilibrados y complementados. Hay que agregar un nuevo eje: La comunidad. Y a estos tres ejes debe dotárseles de un centro efectivo y real en el deber ser: Esta es la persona. Y un centro en la visión de sociedad que es la democracia integral.

En el pensamiento del fundador del Comunitarismo Sensible, Amitai Etzioni, la buena sociedad es una sociedad equilibrada con tres puntos de apoyo: el Estado, la Comunidad y el Mercado. Es necesario que los tres se coordinen (en el mundo occidental, el déficit más grande es el comunitario), mediante un acuerdo que Etzioni llama el bagaje moral de la sociedad.

El estamento político tiene reservado un papel importante, pues el Estado debe permitir más protagonismo comunitario (retirarse de un terreno conquistado) y a su vez debe velar para que el mercado se respete a sí mismo (conquistar un terreno nuevo). La defensa e importancia de la comunidad está muy bien argumentada en toda la obra de Etzioni. Y lo está desde una postura de coherencia intelectual que no suele encontrarse en la literatura académica al uso.

Los tres elementos -Estado, Mercado y Comunidad- se relacionan recíprocamente. Para el investigador del PNUD en Chile, Norbert Lechner: “*el Estado, el mercado y la sociedad civil; esta triada conceptual se encuentra interconectada y las relaciones fronterizas entre estos ámbitos se modifigan y se entrecruzan. Se supone que el Estado en cuanto más autoritario, menos espacio permite a la sociedad civil, y asimismo entre más amplias y extendidas sean las redes de sociedad civil, se restringe el ámbito del mercado que se mueve por criterios estrictos de ganancia privada y así se amplía la ciudadanía y los derechos concomitantes. A su vez el Estado al intervenir en la economía limita el ámbito del mercado, estableciendo criterios sociales en su intervención, tales como la redistribución del ingreso. Las fuerzas del mercado y de la sociedad civil tratan de incidir sobre el Estado y a su vez hay una acción recíproca entre estas esferas*”<sup>14</sup>.

#### 4.- “EL DEBATE SOBRE ESTADO Y MERCADO”, NORBERT LECHNER, ESTUDIOS PÚBLICOS.

El futuro promisorio en el siglo XXI no está en los fundamentalismos, sean éstos de Estado o de Mercado, sino en un humanismo abierto a considerar a ambos como realidades sociales perfectibles y medios complementarios de nuestro tiempo histórico para avanzar hacia lo más importante: el desarrollo y el crecimiento material y cultural de las personas. Sin olvidar que las personas viven en múltiples comunidades y que las mismas deben trabajar mucho para consolidar sus derechos. Los huma-

---

14 *El debate sobre Estado y Mercado*, Norbert Lechner, Estudios Pùblicos.

nistas debemos orientar nuestra acción política a la construcción de una sociedad donde la trilogía constituida por el Estado, el Mercado y la Comunidad sea una realidad

Amitai Etzioni señala que el paradigma de lo comunitario implica una delicada combinación de orden social y autonomía<sup>15</sup>. Los comunitaristas, de esta manera, se separan radicalmente de la concepción liberal acerca de los vínculos entre individuo y sociedad; existiendo entonces un notable acercamiento teórico con las ideas personalistas de Mounier y Maritain.

Mounier, por ejemplo, afirmaba en 1936, que el liberalismo había impuesto la visión de “*un individuo abstracto, buen sahaje pacífico y paseante solitario, sin pasado, sin futuro, sin vínculos, sin carne, provisto de una libertad sin norte.... En tal mundo, las sociedades no son más que individuos agigantados, igualmente replegados sobre sí mismos, que encierran al individuo en un nuevo egoísmo y le consolidan en su suficiencia...*”<sup>16</sup>. Mounier demuestra la incapacidad de fundar la comunidad evadiendo a la persona, de donde surge su concepto de comunidad personalista o ‘persona de personas’: “*Si fuese preciso dibujar su utopía, describiríamos a una comunidad en la que cada persona se realizaría en la totalidad de una vocación continua fecunda, y la comunión del conjunto sería una resultante viva de estos logros particulares. El lugar de cada uno sería, en ella, insustituible, al mismo tiempo que armonioso con el todo*”<sup>17</sup>.

Maritain, por su lado, llega al concepto de comunidad luego de distinguir filosóficamente el individuo de la persona, y de señalar que “por naturaleza” la persona exige vivir en sociedad. Pero, lo importante y sustancial de su análisis es que el fin de esta sociedad no es el bien individual, sino el bien común; distanciándose por tanto de la visión individualista que destruye la sociedad, y de la totalitaria que destruye la dimensión persona-

---

15 *La nueva regla de oro*, Amitai Etzioni, Ediciones Paidós, 1999.

16 *Manifiesto al servicio del personalismo*, Emmanuel Mounier, Editorial Taurus, 1976.

17 Ibidem

lista. Llegamos entonces a una conceptualización de lo comunitario como aquello relacionado al bien común, en el marco de un humanismo integral<sup>18</sup>.

El propio Amitai Etzioni toma de Martín Buber la distinción entre las relaciones yo-tú y yo-cosas, para asegurar que el fundamento de la “buena sociedad” es el principio de que las personas son fines y no medios.

Las personas, por tanto, deben ser el centro, el sujeto y el fin de la vida social, económica y política. El Estado, el Mercado y la Comunidad deben ser medios complementarios al servicio de los seres humanos.

Como lo afirma el filósofo mexicano Rodrigo Guerra, la noción de persona se distingue de la noción de individuo. Es mucho más que un cambio semántico, pues la persona es un ser irreducible a otros, que se revela como un ser capaz de ponerse a sí mismo los fines de su acción, es decir, la persona al autodeterminarse se manifiesta como fin y no como medio. Por esta condición de fin, es que la persona posee un valor absoluto incuestionable. Este valor es el fundamento y origen de la norma más importante y primaria de todas: la norma personalista de la acción<sup>19</sup>.

## 5.- UNA TRILOGÍA VIRTUOSA

Es por tanto, la comunidad de personas una parte de la esencia de la naturaleza sociable del hombre. Es un espacio para el ejercicio más pleno de su libertad y para el logro de su derecho a la mejor realización como persona humana.

Se trata entonces, de constituir una trilogía virtuosa entre Estado, Mercado y Comunidad. Trilogía, porque, como se señalaba, implica reconocer su relación recíproca entre ellas, y virtuosa porque además se conciben como necesarias tanto en

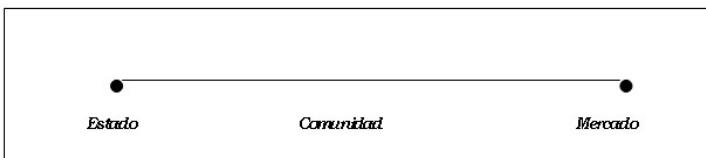
---

18 *Comunitarismo en América Latina*, Pablo Guerra.

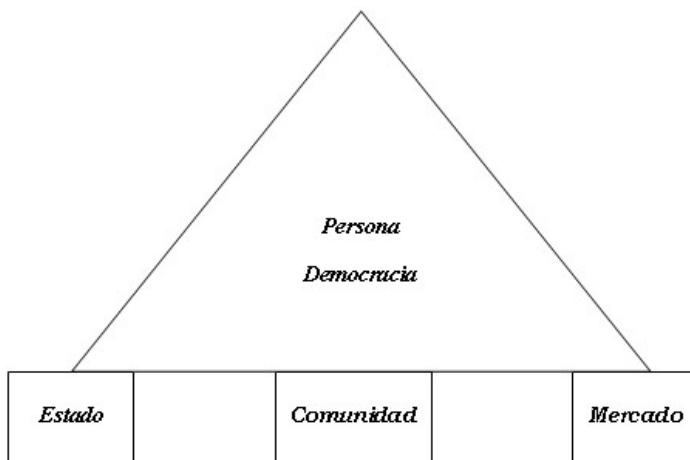
19 *Persona y comunidad*, Rodrigo Guerra, Ediciones ODCA, 2004.

sí, como en su relación. Es una concepción incluyente que supera la dicotomía tradicional y excluyente de Estado-Mercado y de Libertad-Igualdad, pues la Comunidad manifiesta el valor de la fraternidad o solidaridad que ayuda a unir. Una trilogía donde la comunidad no es el elemento intermedio entre Estado y Mercado, sino que se trata de un tercer eje que se vincula con los otros dos.

*Trilogía incorrecta*



*Trilogía virtuosa*



Esta trilogía virtuosa implica: mejor Estado, mejor Mercado y más y mejor Comunidad; esto es una economía social de mercado efectivamente competitiva y transparente, con un Estado

regulador y promotor eficiente, con una fuerte carga de inversión social y junto a comunidades fuertes y activas.

Mejor Mercado, puesto que el mercado es el instrumento más eficaz para colocar los recursos y responder eficazmente a las necesidades; además de que da la primacía a la voluntad y a las preferencias de la personas. Como lo prueba la teoría económica, un mercado verdaderamente competitivo ayuda a conseguir objetivos de justicia, pues controla los excesos de ganancia, responde a las exigencias de los consumidores, administra mejor los recursos, premia los esfuerzos y fomenta la información. Sin embargo, por todo lo que se ha dicho antes el mercado no puede legitimarse por sí mismo, éste debe estar sujeto a fines morales. Mejor mercado significa que los agentes económicos puedan ser efectivamente libres para elegir entre las diversas opciones pero regulado por un marco jurídico apropiado y por un Estado capaz de cumplir efectivamente su función.

Mejor Estado, puesto que “*el Estado tiene el deber de promover el bien común, creando condiciones que aseguren oportunidades de trabajo, estimulándola donde sea insuficiente o sosteniéndola en momentos de crisis*”<sup>20</sup>. Además el Estado tiene la obligación de intervenir ante situaciones especiales de monopolio que obstaculizan el desarrollo y por otra parte, puede suplir en situaciones excepcionales. Mejor Estado, implica definir un marco jurídico apto para regular las relaciones económicas, con el fin de proteger las condiciones fundamentales de una economía social de mercado, dado que este no puede desarrollarse en un vacío institucional, jurídico y político. Mejor Estado, para que incentive y favorezca la participación de todos los actores en actividades productivas. Mejor Estado significa buscar activamente las condiciones para el desarrollo de las capacidades de iniciativa individuales y comunitarias. Mejor Estado para redistribuir los recursos siguiendo los principios de solidaridad, igualdad, valoración de los talentos y apoyo en el sostenimiento de las familias.

---

20 Centesimuss annus, ibid.

Y Más y Mejor Comunidad, significa “*una sociedad civil organizada en sus cuerpos intermedios para que sea capaz de contribuir al logro del bien común poniéndose en una relación de colaboración y de eficaz complementariedad respecto al Estado y al mercado*”<sup>21</sup>. Esto requiere de un reconocimiento de la importancia y del rol de las comunidades. Es reconocer y dotar de derechos a este tercer actor. Mejores comunidades, porque constituyen instrumentos aptos para educar, formar y perfeccionar las virtudes de los ciudadanos; además, sirven de defensa contra los desbordes y excesos de una autoridad pública absorbente. La Comunidad se convierte en una comunidad de comunidades, en un tejido social de cuerpos intermedios interrelacionados, de distinto grado y jerarquía, que se caracteriza por su capacidad de iniciativa, orientada a favorecer una convivencia social más libre y justa. Nuestras sociedades no pueden estar compuestas por millones de individuos, sino por distintas comunidades. La mejor demostración de esto, es que en nuestras sociedades hay diferencias culturales, regionales o grupales. Mejor Comunidad significa saber respetarlas y comprender que hay diversas comunidades, las que se van engranando con otras de distintas áreas y niveles.

Las Comunidades no eliminan nuestras diferencias culturales, sino al contrario, al reconocernos como comunidades internas de comunidades mayores, sean nacionales, regionales, europeas, y de la comunidad mundial. Así podremos decir con Emmanuel Mounier: “*Cuando comienzo a interesarme por la presencia real de los hombres, a reconocer esta presencia frente a mí, a aprender la persona que ella me revela, el tú que ella me propone, a ver en ella otro yo mismo, entonces he realizado el primer acto de la comunidad*”.

De este modo, con el aporte de estos tres elementos, será posible construir una mejor sociedad. “*El mercado, aporta eficacia, eficiencia, generación de riqueza y libertad de emprender; pero como el mercado es ciego a las demandas de los necesitados y a las exigencias del media-*

---

21 “Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia”, Pontificio Consejo Justicia y Paz, Editorial Vaticano, 2005.

*no y largo plazo, de ahí que se requiera de un Estado que aporte una visión estratégica y ética de bienes y recursos públicos, que se ponen al servicio de la sociedad. Junto con ello se reclama una sociedad organizada, con capacidad de servir el interés público mediante la cooperación y el enriquecimiento recíproco asumiendo todas aquellas tareas sociales valiosas que el mercado no enfrenta y que el Estado no puede asumir sin grandes costos y ahogando la autonomía de los cuerpos intermedios. El Estado debe interpretar y dar respuesta a las demandas ciudadanas. Con mayor participación se puede lograr una mayor eficacia y eficiencia en las políticas públicas. Una sociedad fuerte y diversa fortalece la democracia en la medida que dichas comunidades se inspiren en valores pluralistas y que exista una mutua conexión, correspondencia e independencia entre ellas”<sup>22</sup>.*

Asumir esta trilogía supone múltiples tareas, pero la principal es la de reposicionar el valor de las comunidades y el de generar voluntades para crearlas, fortalecerlas, dotarlas de derechos y situárlas en un plano de igualdad con el Estado y el Mercado.

Todo esto requiere de creación de pensamiento, tanto en el plano teórico, como en el programático, junto con una indispensable mística por lo comunitario.

En el caso de nuestra región -Latinoamérica- lo comunitario tiene orígenes ancestrales y sin perjuicio de los cambios que se han producido, “permanecen, sin duda, los postulados éticos de libertad, de justicia, de equidad y de solidaridad, pero esos postulados se veían ayer con el catalejo del liberalismo y no son pocos los que hoy profesan mirándolos a través del catalejo de la comunidad o de la sociedad civil nacientes, lo que entrega claramente dos formas de vivirlos en la dimensión personal y social. Esto permite, por ejemplo, que existan –como en verdad existen- en el ámbito de la cultura política dos discursos: el continuado de la tradición liberal y el discurso ‘social’ que lee de manera diferente tales postulados”<sup>23</sup> construir comunidad implica reconocer los significativos

---

22 “Primera Conferencia de Líderes Demócrata Cristianos, Populares y de Centro”, Ediciones ODCA, 2001

23 “Grandes temas socialcristianos, vol. 1”, Guillermo Escobar Herrán, Fiel, 1999.

cambios que están experimentando las familias: mayor diversidad en los tipos de familia, producto de una mayor amplitud en los estilos de vida; transformaciones demográficas, orientadas fundamentalmente a reducir significativamente la relación pasivo/activo; cambios en los roles sociales: mayores roles femeninos y caída del modelo de “aportante único”; aumento de la jefatura de hogar femenina; heterogeneidad de las estructuras familiares por tipos y etapas de ciclos familiares; visibilidad de la violencia intrafamiliar; y persistencia del reparto tradicional del trabajo doméstico<sup>24</sup>.

Reposicionar a la comunidad como concepto y como realidad, requiere hacerse cargo de la dimensión política de esta, lo cual se relaciona directamente con las características de la democracia y el concepto de ciudadanía.

## 6.- LA COMUNIDAD Y UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DE VERDADEROS CIUDADANOS.

Pablo Guerra señala la importancia que tiene para el fortalecimiento de la comunidad la participación política de los ciudadanos<sup>25</sup>.

Alejandro Llano llama ‘Humanismo Cívico’ a “*la actitud que fomenta la responsabilidad de las personas y las comunidades ciudadanas en la orientación y el desarrollo de la vida política*”<sup>26</sup>, puesto que valora la importancia del protagonismo de las personas que se hacen conscientes de su condición de miembros de la sociedad, participan en la configuración de su comunidad, y reconoce el alto valor a la esfera pública como un ámbito profundamente humanizante.

---

24 “Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces”, Irma Arriagada, CEPAL, 2004.

25 “Comunitarismo en América Latina”, Pablo Guerra en pabloguerra. tripod.com

26 “Humanismo Cívico” Op. cit.

En palabras del mismo Llano, “ser ciudadano no significa pagar impuestos, recibir prestaciones sanitarias, tener la propiedad de un inmueble o vender unos títulos en la Bolsa. Ninguna de estas situaciones evoca en nosotros el sentido fuerte y sustantivo de la expresión ‘ciudadanía’ que, se ha de referir al libre protagonismo cívico en la configuración de la sociedad (...) Si una sociedad democráticamente configurada no facilita y fomenta la activa intervención de los ciudadanos en proyectos de relevancia pública, y especialmente en aquellos más estrechamente relacionados con la generación y transmisión de ideas, la frustración que provoca es inmediata y continua”<sup>27</sup>.

Por eso, el Papa Jorge Bergoglio s.j., releva la figura del ‘ciudadano’ como una persona que sale del individualismo de masas: “Cuando hablamos de ciudadano lo contraponemos a masa de gente. El ciudadano no es el montón, no es el rejunte. Si el ciudadano es alguien que está citado para el bien común ya está haciendo política, que es una forma alta de la caridad. Porque se trata del dinamismo de la bondad que se despliega hacia la amistad social. (...) Ser ciudadano significa ser convocado a una lucha, a esta lucha de pertenencia a una sociedad y a un pueblo. Dejar de ser montón, dejar de ser gente masa, para ser persona, para ser sociedad, para ser pueblo. Y esto supone una lucha”<sup>28</sup>.

Y para democratizar a la sociedad y a las comunidades, son necesarios ciudadanos como los describía Bergoglio. Es aún más, no se trata de ciudadanos que se contentan con votar, se trata de ciudadanos que participan activamente en las decisiones de la comunidad política, que a su vez comprende otras tantas comunidades. Es lo que el cientista político italiano Pier Luigi Zampetti llama transición a una ‘democracia participativa’ donde el ciudadano no es un sujeto pasivo, un individuo; sino una persona protagonista, que se involucra en las decisiones de su ‘polis’ y de su comunidad<sup>29</sup>.

---

27 “Cultura y pasión”, Alejandro Llano, EUNSA, 2007“Cultura y pasión”, Alejandro Llano, EUNSA, 2007

28 “Rehabilitación de la política y compromiso cristiano” Op. Cit.

29 “La sociedad participativa”, Pier Luigi Zampetti, Gobierno de Aguascalientes, 2000

## 7.- ASUMIR LOS CAMBIOS Y TRANSFORMAR REALIDADES

La historia de la humanidad nunca se detiene y por consiguiente los desafíos al pensamiento político. Son nuevos tiempos, con nuevas realidades que demandan de nosotros la renovación, la cual supone que junto a asumir la magnitud de las transformaciones, exista la capacidad de establecer los conceptos que son esenciales a un determinado pensamiento, los que le dan sustento, raíz y vitalidad a dicho proceso de renovación.

Se trata de sostener nuestros principios de siempre, pero reconociendo los signos de los tiempos, explorando hacia delante no los tiempos que vivimos, sino los tiempos que estamos por vivir, como lo supieron hacer Maritain, Mounier o Buber en su generación.

*“Para la Democracia Cristiana, identidad significa, ante todo, sostenimiento del ideal de primacía de la persona humana del ser humano en concreto, de su vida y de su dignidad, y de su centralidad como protagonista y destinatario de todas las acciones de los poderes públicos”<sup>30</sup>.*

Ser demócrata cristiano hoy en una mirada de futuro, necesita de una cierta visión, que sea capaz de aterrizar los principios a nuestra realidad, para generar el “ideal histórico concreto” que deseamos construir.

En esa lógica, a trilogía virtuosa, se presenta como un camino – oportunidad que convoca a nuestra responsabilidad generacional.

Según Manuel Gómez Morín lo que define a una generación es como asume<sup>31</sup>, “un momento en esta lucha entre el realizar y el vivir, entre lo creado y el espíritu creador, entre lo que quiere ser y permanecer y lo que varía y en variar tiene su esencia, entre la obra y el obrar. Por eso, una generación es un grupo de hombres -y mujeres- que están unidos por esta íntima vinculación quizás imperceptible para ellos: la exigencia interior de hacer algo, y el impulso irreprimible a cumplir una misión que a menudo

---

30 “La Democracia cristiana y la democracia de los cristianos”. Enrique San Miguel, Fundación Universitaria Española 2010

31 Fundador del Partido Acción Nacional en México.

*se desconoce, y la angustia de expresar lo que vagamente siente la intuición, y el imperativo de concretar una afirmación que la inteligencia no llegar a formular*<sup>32</sup>.

Nuestro tiempo ha contado con pensadores que se han atrevido a explorar, adelantándose a su tiempo, como lo hicieron los personalistas del siglo XX. Hemos tenido y tenemos a mentes lúcidas como Carlos Castillo Peraza, Jaime Castillo Velasco, Carlo María Martini, Oscar Rodríguez Madariaga, Amitai Etzioni, Charles Taylor, Hans Kung, Roberto Papini que se han atrevido a correr riesgos adelantándose a sus tiempos, para dar respuestas a tiempos por venir.

Esa es la tarea a desarrollar.

---

32 “1915”, Manuel Gómez Morín, CONACULTA, 2002.



# LAS COMUNIDADES EN UNA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO. EL COMUNITARISMO DE AMITAI ETZIONI ANTE LAS CRISIS DEL CAPITALISMO

*José A. Ruiz San Román<sup>1</sup>*

El pensamiento dominante suele subrayar el papel de dos grandes actores en cualquier sociedad (se suele decir en cualquier economía). Por una parte, el mercado y, por otra, el estado. No es preciso que pondere en este momento la importancia de ninguno de los dos.

El mercado o los mercados, como suelen denominarse con más frecuencia en los medios de comunicación europeos, toman decisiones que nos afectan a todos. Suben o bajan precios, proveen servicios con mayor eficiencia o pierden la confianza en este proyecto o aquel país.

El estado que, por cierto, también se empieza a denominar en cierto modo en plural -la troika, la Unión Europea, el Fondo Monetario Internacional, los políticos- también juegan un importante papel, porque generan marcos regulatorios favorables o desfavorables, subsidian, prestan servicios, atraen capitales,

---

1 José Antonio Ruiz San Ramón es Sociólogo y Profesor de Sociología y Opinión Pública del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid, España. Ha desarrollado un trabajo intelectual orientado al comunitarismo y cultura de la solidaridad de Amitai Etzioni y José Pérez Adán. También ha trabajado temas como comunicación política y opinión pública, ética de la comunicación, representación política y sistemas electorales y participación social, análisis del entorno social y su evolución histórica.

proveen servicios sociales básicos, aumentan, consolidan, garantizan o recortan el estado de bienestar, etc.

En muchas ocasiones parece que, después de miles de años o quizás, fundamentalmente después de la *La riqueza de las Naciones* (1776) de Adam Smith (1723-1790) y de *El Capital* (1867) de Carlos Marx (1818-1883), escrito casi cien años después, estamos dando la impresión de que sólo nos queda elegir entre dos polos opuestos: las cosas y las casas te las “da” el estado (es decir, los políticos) o te las “da” el mercado (únicamente si se las puedes pagar, claro). De modo que quien no es “agraciado” por el poder o por el dinero, queda “descartado” (cfr. Francisco, 2015).

A este rudimentario resumen habría que añadir un presupuesto antropológico que vendría a explicar el comportamiento de casi todas las personas en casi todos los momentos: actuamos de un modo racional para procurarnos el máximo beneficio con el menor gasto o sacrificio posibles. Este modo de actuar se viene denominando la “teoría de la elección racional” o, incluso con su término en inglés *rational choice*.

La elección racional de los consumidores permite que los mercados sean eficientes. La elección racional de los ciudadanos permite que los estados sean gobernados por las personas más adecuadas.

Sin embargo, nuestra experiencia es otra. Los mercados pueden ser “mercados ineficientes” o “mercados salvajes”, Nuestros sistemas y comportamientos electorales con frecuencia dan el poder a los corruptos. Y, con no rara frecuencia, nos sorprendemos eligiendo de modo no muy razonable.

El objeto de estas palabras no es repensar el completo sistema. Se trata más bien de introducir un nuevo factor en la ecuación, el papel de las comunidades y, al hilo de la exposición, invitarles a compartir algunos aspectos del pensamiento de Amitai Etzioni, iniciador de una fecunda corriente de pensamiento socioeconómico denominada comunitarismo.

En algunas ocasiones, he preferido denominarlo comunitarismo anglosajón, porque no siempre reconoce los méritos de las muy interesantes aportaciones que en lengua española se

hicieron mucho antes, y se siguen haciendo ahora con esta misma denominación.

Recientemente se han publicado varios libros que actualizan la reflexión sobre las contradicciones del capitalismo. Me gustaría subrayar que no se trata de libros de pensadores radicales –en sentido político- que proponen un nuevo sistema que clausure los patrones básicos de la convivencia en democracia y libertad. Es decir, no me refiero a textos como *Ganar o morir. Lecciones políticas de Juego de Tronos* Iglesias (2014), con vocación de alentar movimientos sociales críticos o revolucionarios según las diversas interpretaciones del fenómeno Podemos en España sino más bien a textos como el ya clásico ensayo de Daniel Bell titulado *Las contradicciones culturales del capitalismo* (1976) que sigue siendo, casi medio siglo después, un texto inspirador.

Por tanto, antes de referirme a las aportaciones de Etzioni sobre el concepto de comunidad que quiero resaltar, me detendré brevemente en algunas aportaciones recientes de otros autores que son particularmente interesantes.

En primer lugar, me gustaría referirme a que, los que estamos en contra de reducir todo a estado o mercado debemos dar la batalla por las palabras, por los modos de decir, debemos mantener que el tan repetido “mercado o estado” deja fuera muchas perspectivas y comportamientos y que no aceptamos la simplificación del blanco o negro, y que pensamos que si las cosas se plantean en esos términos se deja fuera cualquier forma de “tercera”, cuarta o quinta vía. Sobre el poder y las batallas del lenguaje les aconsejo el libro del que fuera presidente de la Agencia EFE, Alex Grijelmo (2015) titulado *Palabras de doble filo. Avisos y antídotos contra engaños y calamidades* en los que insiste, con indulgente ironía, en cuestiones no siempre apreciadas como por qué nos hemos acostumbrado a decir “fallo informático” (como si fallara la máquina) cuando en muchos casos deberíamos decir “fallos de los informáticos” y explica que probablemente sea porque “cambiar las palabras es cambiar la realidad” (Grijelmo, 2015: 19).

No es aceptable decir “estado o mercado” porque cualquiera sabe que muchos de nuestros comportamientos y mucho de lo

que recibimos no se lo podemos atribuir al estado o al mercado. Acaso cuando saludamos o nos saludan con cortesía. Cuando nos compadecemos o se compadecen con nosotros. Cuando nos reciben unos amigos en casa o cuando les invitamos a una fiesta, cuando atendemos a un familiar enfermo, cuando acompañamos a un amigo a una gestión difícil o gozosa o absurda, cuando aconsejamos sobre tal comida o tales inversiones, o las miles y millones de horas de dedicación al voluntariado social, cívico, parroquial, deportivo, político... ¿dónde está el estado o el mercado?

En los últimos cinco años, millones de horas de participación ciudadana no clasificables en los marcos tradicionales de “mercado o estado” están cambiando el mundo, al menos desde dos puntos de vista que han sido puestos de manifiesto en recientes publicaciones, de los que considero los dos sociólogos vivos más influyentes. Por una parte, el despliegue de los que Manuel Castells (2012) ha denominado “redes de indignación y de esperanza” y, un fenómeno aún más sorprendente, un nuevo modelo de relación entre todos que, en parte nos inhibe, en parte nos protege, en parte nos convierte en vigilantes... es lo que Zygmunt Bauman (2013) denomina “Vigilancia líquida”.

¿Qué tienen que ver estos dos grandes fenómenos contemporáneos (creación de redes políticas y nuevos modos de control y vigilancia) con el mercado y el estado? ¿Cómo encerrarlos en una explicación únicamente mercantil o solamente estatista? ¿No es más razonable reclamar un papel central de la explicación de estos fenómenos al papel de unas comunidades fuertes, crecientes y activas?

Desde otra perspectiva y, en la línea de lo que trato de exponer, puede servir el segundo volumen de la *Historia social del conocimiento* (2012) subtitulada “de la Enciclopedia a la Wikipedia”, de Peter Burke, profesor de Historia Cultural en Cambridge. Se trata de un intento ambicioso y omniabarcante sobre cómo la humanidad recaba conocimientos, los analiza, los difunde, los pierde, los clasifica... una reflexión y un relato apasionante escrito desde la madurez intelectual. Y, esto es lo que sirve a mi argumentación, son muchos los hitos relevantes que señala el

texto pero como paradigma del modo de manejar el conocimiento en este momento no duda en referir a la Wikipedia. Una vez más, cabe preguntarse qué tiene que ver la Wikipedia con el mercado o el estado. No será más bien que para entender un fenómeno como la Wikipedia, sobre todo, hay que tomar las herramientas conceptuales del estudio de las comunidades.

Un dato más. Nuestro equipo de investigación en España está trabajando desde hace varios años en el fenómeno Open Data, en concreto, en el *“proceso cultural de empoderamiento colectivo sobre la capacidad que el acceso, registro, tratamiento y procesado de los datos en abierto otorga para el ejercicio de una acción ciudadana y política más directa, más informada, más crítica y, en consecuencia, más comprometida”* (Álvarez et al. 2014)<sup>2</sup>. O dicho de otro modo, en la necesidad de “liberar” datos públicos para que los ciudadanos sean más libres, porque saben más. Ciertamente esto trata de medidas estatales para poner los datos públicos a disposición de todos (por ejemplo, los sueldos y patrimonios personales de los cargos públicos). Pero, sobre todo trata de la capacidad de los ciudadanos de organizarse para manejar esos datos. Sirva de ejemplo la iniciativa “apadrina un diputado”, que movilizó a ciudadanos anónimos para conseguir que los datos patrimoniales de los diputados que se publicaron en formato *pdf*, estuvieran disponibles en una hoja de cálculo que permitiera tratar los datos económicos de los representantes políticos. ¿No trata éste y otros tantos fenómenos vinculados con la apertura de datos también de creación y dinamización de comunidades?

Espero haber mostrado que algunos de los fenómenos de más trascendencia política, social o económica que estamos viviendo, constituyen procesos y cambios que no se explican sin pensar en clave de teorías comunitarias.

---

2 Proyecto I+D+I titulado “Ciudadanía digital y open data access: empoderamiento ciudadano a través de los medios sociales en el entorno digital” (ref. CSO2012-30756)

A todo ello hay que sumar la crisis de algunos principios del capitalismo mercantilista. No me refiero a la crisis coyuntural que estamos padeciendo con particular virulencia en mi país y de la que tenemos síntomas claros de recuperación, como la mejora en las cifras de Paro registrado, que ha pasado de 4.814.435 en enero de 2014 a 4.120.304 en junio de 2015, una reducción cercana a los 700.000 personas en un año y medio. En 2012, llegamos a tener en España, según datos de la Encuesta de Población Activa, más de seis millones de desempleados, es decir más del 25% de paro.

No me refiero a esta durísima crisis que empezó en 2008 y tocó fondo en 2012 (al menos según los datos actuales); me refiero a una crisis estructural de nuestros modos de vida, derivados del problema de basar la vida en las dinámicas del mercado.

Sobre esta cuestión, considero que también merece la pena citar tres importantes aportaciones recientes que nos llegan desde tres lugares y tres perspectivas diversas. Se trata de los trabajos de tres intelectuales de gran influencia y prestigio que denuncian la crisis del modelo capitalista a la que me quiero referir.

Desde el corazón intelectual y mediático de la Alemania nos llegar el libro de Frank Schirrmacher titulado *Ego. Las trampas del juego capitalista* (2014).

Al referirme a ese libro, he explicado que el texto “se ocupa de un único tema central: el liberalismo propone un modelo de ser humano deficiente, arriesgado y expansivo al que denominamos homo oeconomicus. Es un ser humano que actúa siempre en su propio provecho egoísta de manera fríamente racional (*rational choice*). *‘Esta visión en la que cada uno depende de su propio ingenio, manipula cínicamente a otras personas y carece al mismo tiempo de la mínima brizna de inteligencia social... es con bastante exactitud la imagen del agente del neoliberalismo’*” (p. 57).

Schirrmacherr alerta de una cierta situación de hipnosis, en la que todos (particularmente en Occidente) estamos atrapados. El peligro de pensar que las actuales reglas sociales del capitalismo son las mejores posibles o, lo que es peor, son las únicas posibles. Le inquieta ver cómo las decisiones humanas han ido arrastrando a la investigación física, a la biología, a

la arquitectura computacional, a la genética, hasta llevarnos a considerar que unas pocas reglas, que hace no muchos años nos hubieran resultado fácilmente rechazables, empiezan a aparecer a los ojos de enteras sociedades como leyes “naturales”. Empieza a parecer “natural” y “racional” actuar únicamente buscando el propio beneficio egoísta. Otra cosa no es racional. O de modo coloquial: “es de tontos”.

El problema, tal como lo ve Schirrmacherr, es que la lógica del neoliberalismo se expande a todos los ámbitos y de maneras diversas. Sobre todo a los hábitos del pensamiento. Y lo hace calladamente, “pero se va incrustando en los procesos y en las instituciones de modo inexorable y cruel.” (Ruiz San Román, 2014).

Desde un punto de vista crítico y desde otra esquina de Europa, Zygmunt Bauman ha publicado dos textos que avalan esta argumentación y van en la misma línea de denunciar que los planteamientos de fondo de los modos de vida del capitalismo avanzado están descomponiendo los principios morales de nuestra sociedad. Por una parte un texto breve titulado “¿La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos?” (2014), en el que se propone refutar la idea de que la acumulación de riqueza en unas élites selectas por sus particulares capacidades beneficia al conjunto de la sociedad y quizás, el texto más interesante a nuestros efectos, el libro titulado “Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida” en el que explica el fenómeno de adioforización, como “retirada temporal de la propia zona de sensibilidad; la capacidad de no reaccionar”, en el caso que nos ocupa, ante los excesos o las consecuencias indeseables de la mercantilización de la vida occidental (Bauman, 2015: 53).

Y la tercera y más reciente aportación es el documento de mayor rango publicado desde otra perspectiva y desde otro rincón de Europa, por el papa Francisco, titulado “Laudato Si” (24 de mayo de 2015) dando voz en el debate sobre el futuro del capitalismo a los principios de la tradición franciscana sobre el cuidado del mundo y de las criaturas.

¿No sugiere este rápido elenco de inquietudes sobre los modos de vida del capitalismo mercantilista la necesidad de repensar el modelo? En los tiempos que corren no lo dicen sólo

unos radicales anticapitalistas sino pensadores serios, desde perspectivas diversas y con probada integridad intelectual.

En 1989 Etzioni empezó a señalar que los presupuestos de la economía neoliberal nos conducían a una crisis. Y lo empezó a decir en el corazón del capitalismo anglosajón, la Escuela de Negocios de Harvard. Sus reflexiones, después de diálogos más o menos apasionado con unos y otros (cfr Etzioni 2006; 197 y ss.) dio como resultado el que considero libro más importante del iniciador del comunitarismo anglosajón, *La Dimensión Moral. Hacia una nueva Economía* (2007).

Se trata de un texto en que se pone de manifiesto que el binomio mercado-estado no es capaz de explicar ni teórica ni operativamente muchas realidades. Y que, desde luego, las teorías que sostienen que el comportamiento de las personas se basa exclusivamente en la búsqueda racional del propio beneficio no es sostenible. Es entonces cuando promueve el pensamiento comunitarista y la socieconomía. Es decir, no se trata de acabar con el papel de los mercados, ni con el de las autoridades públicas, se trata de darles un adecuado campo de actuación. Pero entre mercado y estado, aparecen un sinnúmero de actividades comunitarias que no responden a la lógica del mercado o del estado.

Desde hace años sigo la obra de Amitai Etzioni (1929) y recientemente el propio Etzioni explicaba, como resumen de su extensa obra, que el problema central que trata de mostrar es que el capitalismo imperante se basa en un razonamiento demasiado simple y demasiado falso: trabaja duro, para ganar mucho dinero y serás muy feliz. Aconsejo, a este propósito, leer el primer capítulo introductorio de su último libro *The New Normal* (2015).

Por una parte, insiste en que ciertamente existe una crisis coyuntural, pero no es la más importante. El problema vendría a estar en unos modelos de explicación del comportamiento que no se ajustan en absoluto a muchos de los comportamientos humanos. Y mucho menos a los comportamientos que consideramos más nobles. No se trata únicamente de los comportamientos puramente solidarios, sino de procesos muy variados a

los que me he referido en otras ocasiones, como el mutualismo o los diálogos morales, por citar dos cuestiones muy diversas.

Etzioni aporta datos interesantes en la línea de los llamados “estudios sobre la felicidad” basados fundamentalmente en las investigaciones sucesoras de la llamada “paradoja de Easterlin” según la cual en el corto plazo el aumento de ingresos da mayor felicidad pero en el largo plazo (10 años) la felicidad deja de crecer. Y, en consecuencia, la actitud debería ser dejar de “correr” en busca de más dinero. Y disfrutar de lo obtenido. Pero un efecto adictivo a la acumulación impide salirse de la espiral de acumulación, tanto colectiva como personalmente.

Etzioni señala que esta “dinámica de la afluencia” o de la acumulación contrasta con la experiencia de lo que nos provoca los mejores momentos de nuestra vida que suelen ser momentos no regidos por el mercado ni el estado: momentos familiares, de amistad, de emoción, de cultura, de espiritualidad, de relación, de creación de vínculos, de solidaridad... No son casi nunca momentos de “acumulación” de capital.

De hecho, explica Etzioni (quizá llevándolo un poco al extremo), lo raro es lo que ahora históricamente nos acontece. Porque nuestros antepasados que han pensado sobre una organización social sostenible y deseable, desde la Grecia clásica (Aristóteles), Tomás de Aquino, el poema de Rolando, incluso el movimiento hippie de los años sesenta, por citar ejemplos muy variados, siempre han sostenido modelos comunitarios y raramente modelos estatistas de acumulación de poder o de competencia mercantilista.

Todo ello nos lleva a proponer con Etzioni un comunitarismo actualizado para el diálogo con la cultura postmoderna (cf Etzioni, 2015: xxiv y ss).

En primer lugar la nueva normalidad por la que abogamos desde el comunitarismo etziniano insiste en la necesidad de fomentar el intercambio de actividades de apoyo mutuo (mutualismo). Un cierto *do ut des* no remunerado ni estrictamente contabilizado. En segundo lugar, facilitar el desarrollo de las iniciativas comunitarias desde el estado, sin ahogarlas, porque son ámbitos y fuente de felicidad, y sin mercantilizarlas, porque

muchas actividades que generan gozo cuando no están mercantilizadas resultan otra muy distinta cosa, cuando se hacen por dinero. Entrenar el equipo de fútbol de los chavales del colegio, por ejemplo.

En tercer lugar, Etzioni, desde su judaísmo y una cierta increencia, señala que el estado y el mercado deben promover o permitir, según los casos, la indagación de procesos de búsqueda trascendental (religiosa, espiritual o intelectual) donde la mayoría de los seres humanos encuentran buena parte de sus satisfacciones más estables.

Y en cuarto lugar, la potenciación de las comunidades facilita y dinamiza la sostenibilidad de los programas de justicia social que no son viables en toda su extensión y viabilidad sin esos aportes.

Queda aquí solo esbozado algunos de los aspectos que Etzioni acaba de subrayar en sus aportaciones más recientes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez García, Sergio; Gértrudix Barrio, Manuel y Rajas Fernández, Mario (2014): “La construcción colaborativa de bancos de datos abiertos como instrumento de empoderamiento ciudadano”. Revista Latina de Comunicación Social, 69, pp. 661-683. DOI: 10.4185/RLCS-2014-1029
- Bauman Zygmunt y Lyon David (2013) *Vigilancia líquida*. Paidós. Barcelona
- Bauman Zygmunt (2014) *¿La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos?*, Paidós. Barcelona.
- Bauman Zygmunt y Donskins, Leonidas (2015) *Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida*. Paidós. Barcelona.
- Bell, Daniel (1976) *The Cultural Contradictions of Capitalism*.
- Burke, Peter (2012) *Historia social del conocimiento*. Vol II. De la Enciclopedia a la Wikipedia. Paidós. Barcelona.
- Castells, Manuel (2012) *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de Internet*. Alianza Editorial. Madrid.

- Etzioni, Amitai (2006) *El guardián de mi hermano. Autobiografía y mensaje*. Palabra. Madrid.
- Etzioni, Amitai (2007) *La dimensión moral. Hacia una nueva economía*. Palabra. Madrid.
- Etzioni, Amitai (2015) *The new normal. Finding a Balance between individual Rights an the Commom Good*. Transaction Publisher. New Brunswick.
- Grijelmo, Alex (2015) *Palabras de doble filo. Avisos y antídotos contra engaños y calamidades*. Espasa. Barcelona.
- Francisco (2015) Carta Encíclica “Laudato Si”. Roma.
- Iglesias Turrión, Pablo (2014). *Ganar o morir. Lecciones políticas de Juego de Tronos*. Pensamiento crítico. Akal.
- Ruiz San Román, José A. (2014) “Schirmacher, Frank (2014), Ego, Las trampas del juego capitalista” (reseña del libro) en Aceprensa 51/14 (25 de junio de 2014)
- Schirmacher, Frank (2014), Ego, *Las trampas del juego capitalista*. Ariel. Barcelona.



PARTE II:

DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS Y SOCIALES A LA LUZ  
DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE  
MERCADO



# DESAFÍOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE AMÉRICA LATINA: OBJETIVOS, AMENAZAS E INSTRUMENTOS (2001 VISTO DESDE 2015)

*Guillermo Larraín Ríos<sup>1</sup>*

## 1.- PRESENTACIÓN

La versión original de este trabajo data de hace 14 años. La Universidad Miguel de Cervantes me propuso imprimirla nuevamente, pero luego de intentar reescribirlo íntegramente, surgieron dos tipos de problemas. El primero, es que la visión del documento original y la que actualmente tengo de los desafíos económicos de Chile ha variado. A pesar que en lo sustancial sostengo la importancia de los mercados, la empresa privada y el Estado, las ponderaciones que le asigno a cada uno de estos elementos ha cambiado. No se trata de ser más o menos estatista que antes, sino mucho más consciente de la complejidad de todo el proceso de crecimiento económico y de cómo se toman las decisiones públicas. Me siento más escéptico del funcionamiento de los mercados en muchas áreas, pero también más consciente de las limitaciones y fallas del Estado para hacerles frente.

Lo segundo es que la situación de América Latina ha cambiado sustancialmente. En 2001 no existía todavía un “frente bolivariano”, a pesar de que Chávez ya gobernaba en Venezuela desde 1999. Argentina vivía los últimos meses antes de la catastrófica devaluación que abrió las puertas para que pocos años

---

1 Departamento de Economía, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. Doctor en Economía de la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de París, Economista de la Universidad Católica de Chile

después se iniciara la era Kirchner. Brasil era gobernado por Fernando Henrique Cardoso, que sería sucedido al poco andar por Lula da Silva que, históricamente, continuaría su exitosa política económica. Del lado del Pacífico, Perú y Colombia todavía no entraban en el fuerte proceso de crecimiento que caracterizaría la década de los 2000 y hasta nuestros días. Ese crecimiento fue gestado bajo la inspiración del modelo chileno.

Lo sustancial de las conclusiones del trabajo siguen, desde mi perspectiva, siendo válidas. Quisiera destacar seis elementos. Primero, me parece acertado enriquecer el análisis del desarrollo más allá de puro análisis económico, como es ilustrado en este documento, usando el marco de Alain Peyrefitte. Segundo, a la luz de la discusión sobre la nueva Constitución en Chile y la persistente caída en la credibilidad de las instituciones políticas, parece acertado empezar la sección de las reformas de primera generación con la necesidad de “legitimar el poder político y judicial”. No obstante que el análisis al respecto es pobre, es decidor que en 2001 haya comenzado por esta parte. Hoy trataría el punto con más detención, tal como lo hice junto a mis coautores en *El Otro Modelo*<sup>2</sup>.

Tercero, es importante resaltar la importancia que tiene el tema de la productividad como fuente de crecimiento permanente. En 2001 la caída en la productividad se pensaba que era producto del ciclo económico de aquel entonces. Hoy sabemos que algo pasó de mayor envergadura. En los últimos 15 años en Chile asistimos a una desaceleración de la productividad que es preocupante. Esta desaceleración no se asocia a más intervencionismo estatal ni a menores tasas de inversión, que es a lo que se hace referencia en el texto como riesgos. En realidad más intervencionismo no hubo y la inversión llegó a su nivel máximo en 2012. Las razones del estancamiento de la productividad

---

2 Atria, F., Larraín, G., Benavente, J.M., Couso, J. y Joignant, A. *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*, Random House Mondadori, 2013

no son claras; hay tres elementos que se pueden considerar. Primero, la gradual madurez del modelo chileno en lo que se refiere a la reasignación de recursos a que dio lugar la apertura comercial que comenzó en los años 80, las ganancias derivadas de la mayor competencia interna, la privatización de empresas públicas y la desregulación en algunos sectores. Segundo, la prolongada apreciación del peso que desde 2004 re-mineralizó la economía chilena y mostró la dificultad para desarrollar sectores económicos con menor intensidad de uso de recursos naturales y mayor intensidad de uso de conocimiento. Tercero, un insumo crítico como el energético incrementó sustancialmente su costo, lo que afectó sustancialmente la productividad de la economía.

Otra conclusión que sigue válida, la cuarta en la lista anterior, es que ciertas demandas ciudadanas crecen a mayor velocidad que el ingreso. El texto original menciona especialmente “la difusión cultural, la movilidad social, la demanda por información, la apertura a ideas nuevas, la participación ciudadana, la salud pública y el control de la natalidad”, todos temas conflictivos que, 15 años después, no encuentran su vía de solución. En quinto lugar, el documento señala criterios para la selección de instrumentos de política pública y todos ellos son válidos: es preferible que minimizar la discrecionalidad de las autoridades y favorecer el establecimiento de reglas transparentes, minimizar las asimetrías de información y premiar la consistencia temporal de las políticas. Finalmente, en sexto lugar, las amenazas o condicionantes de las políticas que se identifican siguen siendo válidas: la globalización comercial y la integración financiera, la desregulación de los mercados de bienes y servicios, el movimiento de capitales, la necesidad de políticas flexibles y la necesidad de diversificar la economía.

Esto respecto de los contenidos del texto original. La inspiración del mismo requiere unas líneas más.

La palabra “desafío”, que encabeza este artículo, puede referirse una de dos actitudes: la del héroe que se lanza al ataque sin necesariamente mucha claridad, pero con gran voluntad o la del “tecnócrata”, que diseña una estrategia fría que puede traer costos en el corto plazo en pos de un objetivo preciso de largo

plazo. La versión de 2001 de este texto toma posición por esta última visión, la tecnocrática. Para justificar esta opción se cita a Daniel Cohen, quien, a su vez, refiriéndose a Max Weber, dice que “*si hay una explicación cultural a la hostilidad hacia el capitalismo... habría que buscarla no del lado de sus vicios sino de sus virtudes. Ello porque lo que se detesta en la sociedad capitalista es su pretensión de racionalizarlo todo, de hacerlo todo aún mejor, su utilitarismo*”. Cohen agrega que “*porque la civilización capitalista es racionalista, ella es ‘antihéroica’ por lo que siempre tiene la necesidad de refuerzos exteriores para llenar la parte de heroísmo que exigen los destinos humanos*”<sup>3</sup>.

Luego de la gran crisis de 2008-09, la pretensión y el entendimiento de la racionalidad del capitalismo han sido cuestionados. Por ejemplo, Daniel Kahneman – psicólogo y Premio Nobel de Economía de 2002 – ha escrito que los requisitos de racionalidad que se le imponen al “*homo oeconomicus*” son de tal nivel de exigencia que lo resultante es cualquier cosa, salvo un ser humano. El contraargumento –ideado originalmente por Milton Friedman– es que los supuestos, por ejemplo los de racionalidad, no importan sino que lo relevante es la capacidad predictiva de las teorías que usan tales supuestos. Así, aunque el “*homo oeconomicus*” resultara no ser humano, lo importante es si los mercados son eficientes o no. Es tan poco evidente la eficiencia de los mercados, que en 2013 el Premio Nobel de Economía se entregó simultáneamente a Eugene Fama -que postula que los mercados son eficientes- y a Robert Shiller, que postula que no lo son. Es indudable que Fama ha sido muy influyente y ello explica su premio, sin embargo, el solo hecho que se haya premiado simultáneamente a Shiller es una muestra de la debilidad del argumento de eficiencia. Mi convicción aquí está con Shiller.

---

3 Ver *Nos temps modernes*, Daniel Cohen, Éditions Flammarion, Paris, 1999 Ver *Nos temps modernes*, Daniel Cohen, Éditions Flammarion, Paris, 1999

Pero más allá de eso, el debate económico ha ido complejizando el entendimiento de los mercados y dándole un tratamiento más apropiado a problemas económicos cuyo peso en el PIB puede ser menor, pero cuya significancia política es sustancial. Por ejemplo, Robert Shapley y Alvin Roth obtuvieron su Nobel por sus aportes al diseño de mercados en los cuales no hay precios -por ejemplo, el caso famoso del trasplante de riñones- y, por lo tanto, no son fundamentalmente capitalistas. Los algoritmos desarrollados por estos investigadores no solo forman parte de la propuesta de reforma educacional que aparece en El Otro Modelo, sino que se implementó en la reforma al sistema escolar del gobierno de Bachelet II. Por otra parte, Elinor Ostrom lo tuvo en 2009 por sus análisis del manejo de los “bienes comunes” para los cuales el mercado lleva a la sobreexplotación.

Las críticas de Kahnemann, Shiller, Roth, Shapley u Ostrom no cuestionan la relevancia del análisis económico para la gran mayoría de los casos. Simplemente concluyen que la racionalidad del capitalismo es menos impecable que lo que se pensaba -hay que ser más escéptico por lo tanto- y que hay casos de gran relevancia política en los que el funcionamiento de los mercados es contraproducente.

En Chile, El Otro Modelo argumenta que el mercado puede resultar en situaciones contradictorias, cuando a éste se le encarga de producir y distribuir bienes y servicios en los que predomina un carácter “público”, por oposición a los intereses privados que caracterizan el intercambio en un mercado cualquiera. Lo que está en juego en el mercado de los tomates, por decir algo, es intereses de productores y demandantes del producto, nada más. El mercado funciona bien. Sin embargo, en el caso de la educación escolar -que ha sido un sector que, desde la perspectiva económica, ha estado fundamentalmente desregulado- esto ha llevado a una concepción de la educación inconsistente con valores adscritos al sistema educacional, como la integración social y la equiparidad del terreno de juego al inicio de la vida. Esto, a su vez, es contradictorio con la educación escolar entendida como un derecho social.

Desde la filosofía, Michael Sandel<sup>4</sup> señala que el desarrollo indiscriminado de los mercados resulta contradecir los objetivos deseados, porque se produce una desnaturalización de los servicios así producidos. Por ejemplo, nadie pensaría que los premios Nobel debieran asignarse de acuerdo con criterios de mercado, porque si así se hiciera, se desnaturaliza lo que este galardón representa.

En este trabajo se exploran, a la luz de la América Latina de 2001, algunos de los desafíos que enfrentan las sociedades latinoamericanas, pero no desde la abstracción de principios ideológicos, lo que podría ser visto como la actitud heroica, sino a través de la interacción de éstos con elementos objetivos que condicionan su aplicación y en virtud de los instrumentos de política económica efectivamente disponibles, es decir, desde una actitud racionalista. Se trata en definitiva de explorar qué cosas son factibles de hacer en las sociedades latinoamericanas para favorecer su desarrollo.

La pregunta respecto de los desafíos que enfrenta cualquier sociedad puede ser descompuesta en al menos tres partes:

- ¿Cuáles son los objetivos de una sociedad? El conjunto de políticas a implementar es muy diferente en función del objetivo buscado. Esto queda muy claro si se piensa en el dilema de pobreza versus desigualdad. ¿Es un desafío o no la superación de la pobreza? ¿Es un desafío o no el mejoramiento de la distribución del ingreso? La definición de los objetivos puede hacerse de al menos dos maneras: una definición voluntarista o una definición “pragmática”. En ambos casos hay opciones ideológicas subyacentes.
- ¿Cuáles son las amenazas que enfrentan los objetivos a que aspira la sociedad? Del conjunto de objetivos posi-

---

4 Ver *What money can't buy. The moral limits of markets*, 2012 Farrar, Straus and Giroux, New York

bles, algunos progresan autónomamente y por lo tanto requieren un grado de atención de las políticas públicas distinto del que debieran tener aquellos objetivos que requieren un “trato personalizado”. Por ejemplo, una virtud de las nuevas tecnologías de la información que hacen muy difícil su control por parte de gobiernos dictatoriales. Esto hace que haya disminuido la probabilidad que se repitan dictaduras como las de antaño. Así, la libertad de acceso a la información es hoy más real que hace 20 años.

- Otros objetivos sin embargo requieren de mayor atención porque el entorno los tiene amenazados. Por ejemplo, ¿es posible plantear al mismo tiempo que la pieza fundamental de la sociedad es la familia, pero que se requiere de mayor flexibilidad del mercado del trabajo, entendida ésta como la capacidad de las empresas de ajustar rápidamente su dotación de trabajo frente a las cambiantes condiciones del mercado? Si esto significa que el trabajador pase más frecuentemente desempleado o cambiándose de sector, ciudad o país, no tendrá esto efectos nocivos sobre la familia. ¿Cómo hacer compatibles estas dos cosas?

¿Cuáles son las herramientas disponibles y las restricciones existentes? Habiendo identificado objetivos y amenazas, habiendo por consiguiente podido establecer prioridades, falta responder a la cuestión de cuáles son las herramientas disponibles para hacer lo que uno quiere hacer. Por ejemplo, uno puede decir que en los últimos veinte años la globalización ha generado en todos los países un empeoramiento de la distribución del ingreso y la lucha contra ese fenómeno podría bien constituir un objetivo de la política económica. Sin embargo, a la hora de interrogarse por los instrumentos disponibles para luchar contra el empeoramiento en la distribución del ingreso las sugerencias de política son complejas, especialmente en el corto plazo. Al revisar la experiencia de los países desarrollados se aprecia que Alemania o Inglaterra, por nombrar algunos, no son tanto más igualitarios

que Chile respecto del funcionamiento de los mercados propiamente tales, sino que el Estado alemán o inglés logra recaudar impuestos de manera progresiva y gastar de manera eficiente, de modo que los altos impuestos no destruyen el crecimiento económico. En Chile, la reforma tributaria última pretende subir la carga tributaria significativamente, pero el resto de las señales de política económica ha impactado de manera indeseada la inversión y, por lo tanto, el crecimiento.

Cualesquiera sean las opciones de política que se adopten para satisfacer objetivos, combatir amenazas o seleccionar instrumentos, ello deberá hacerse en un contexto democrático. Los resultados de estos procesos solo podrán ser apreciados en el largo plazo y de esta observación surge un problema: el sistema democrático no es necesariamente consistente en el tiempo: los objetivos y los instrumentos pueden ir cambiando en el tiempo y, más aún, pueden ser contradictorios entre sí<sup>5</sup>. Esto sugiere, por lo tanto, que un último desafío consiste en darle a estos objetivos e instrumentos un adecuado marco institucional para que haya persistencia en los esfuerzos de la sociedad por alcanzar estos objetivos.

La relevancia del marco institucional ha sido ampliamente debatido entre los economistas. Douglass North<sup>6</sup> enfatiza la naturaleza institucional del crecimiento económico, por ejemplo, en la forma como la mayor o menor competencia puede inducir más o menos eficiencia económica. Por su parte, Daron Acemoglu y James Robinson<sup>7</sup> concluyen que estas instituciones que deben dar persistencia a las opciones societarias deben ser “inclusivas” por oposición a instituciones “extractivas”. Estas últimas son aquellas que tienen como objetivo generar una mala persistencia consistente en la apropiación por parte de grupos

---

5 Ver *Social choice and individual values*, Yale University Press, 1963

6 Ver *Understanding the process of economic change*, Princeton University Press, 2005

7 Ver *Why nations fail? The origins of power, prosperity and poverty*, Crown Business, 2012.

de interés de recursos a expensas del resto de la población sin mérito proporcional al esfuerzo generado.

Ya sea al nivel de los objetivos o de las herramientas, lo que está en juego es el proceso de elección social (*social choice*). A diferencia de la elección individual, las elecciones sociales hechas por complejos mecanismos de toma de decisiones colectivas no cumplen necesariamente las condiciones de racionalidad, en el sentido que no se verifican siempre las tradicionales condiciones de transitividad.

La inconsistencia del proceso de elección social complica la toma de decisiones públicas y genera confusión entre los votantes. En la medida que en la actualidad el público tiene más información sobre los pormenores de la toma de decisiones públicas percibe esta inconsistencia, no necesariamente la entiende y eventualmente la sanciona por la vía del desinterés por los asuntos públicos y el descrédito de la política.

Desde el punto de vista de la política económica, la falta de racionalidad en las decisiones públicas en el sentido recién descrito, puede potencialmente impedir que se cumpla una de las “máximas” de la economía como disciplina, la consistencia temporal de las decisiones. Esto explica por qué algunas personas postulan que la libertad económica debe preceder la libertad política<sup>8</sup>. En efecto, por su propia naturaleza la toma de decisiones bajo dictadura se asemeja más a la toma de decisiones individuales. Es posible que si el dictador así lo dispone su dictadura sea más consistente que la democracia. Más allá de las preferencias de principio por el sistema democrático, surge desde esta perspectiva una contra argumentación práctica contra las dictaduras: los riesgos de concentrar todo el poder en una persona son elevados, porque hacen de la consistencia temporal un problema de la psicología de un dictador y no del movimiento más o menos predecible e influyente de las mayorías políticas.

---

8 Ver *Getting it right. Markets and choices in a free society*, Robert Barro, The MIT Press, 1998

En el contexto de un sistema político democrático, uno de los grandes desafíos es tratar de crear instituciones capaces de sobrellevar esta potencial irracionalidad en el plano económico. Por ejemplo, la autonomía del Banco Central. Cuando la política monetaria está al alcance del poder político, es inevitable que, al menos, surja la tentación de utilizar esta herramienta durante el ciclo político. Si la inconsistencia temporal es un problema potencial objetivo del sistema democrático, entonces desde este punto de vista la autonomía del Banco Central es un factor importante que favorece la estabilidad económica y, por esta vía, de la democracia.

Pero debe ser perfeccionado. Evidentemente, la autonomía de una institución tan relevante como el Banco Central en el extremo puede también atentar contra la necesaria rendición de cuentas, el *accountability*, que debe tener cualquier institución pública en democracia. Al respecto, muchos Bancos Centrales autónomos, por ejemplo en Brasil y Chile, siguiendo el ejemplo de Suecia, Nueva Zelanda y Gran Bretaña, han establecido reglas claras de evaluación de las autoridades (el sistema de metas de inflación) y publican regularmente sus análisis de manera de someterse al escrutinio público. Adicionalmente, Gran Bretaña ha hecho una distinción entre autonomía de instrumentos y de objetivos. Así, hoy el Chancellor of the Exchequer decide la meta de inflación y el Banco de Inglaterra decide los instrumentos. Alternativamente, el Banco Central puede tener un mandato más amplio que la inflación en términos de empleo y crecimiento, como lo hace la Reserva Federal de Estados Unidos.

A la luz de esta intervención a la introducción, 14 años después, no solo se puede apreciar cómo y qué ha cambiado en el pensamiento del autor, sino más sustancialmente, cómo ha evolucionado una forma de mirar Chile y los desafíos que enfrenta. Se podrá apreciar más madurez que cambio, más evolución que revolución.

## 2.- OBJETIVOS

La definición de cuáles pueden ser los objetivos de una política económica está fuera del alcance de este trabajo. La discusión de los objetivos de la política económica es algo que debe hacerse caso a caso. Es muy distinto discutir los objetivos de la Argentina del año 2001 de los de México o Perú hoy. Hay condicionamientos particulares de cada país, por ejemplo por compromisos de política económica heredados del pasado, que no son considerados en este trabajo. De la misma manera, no consideramos aquí la naturaleza cambiante de los objetivos de política económica que un mismo país tiene en el tiempo: si en el Chile del 2015 la reducción de las desigualdades aparece como el principal desafío de la política económica, en 2001 se trataba del problema del desempleo. En consecuencia, los objetivos de política económica cambian de país en país y son función de la propia evolución de la situación económica.

La definición de los objetivos puede hacerse a su vez a partir de principios ideológicos. Sin embargo, hay que añadirle a esa visión una perspectiva temporal importante. Por ejemplo, a la intención de avanzar hacia una sociedad en que el poder económico esté mejor distribuido debe agregársele una visión estratégica de corto y largo plazo. Si, por ejemplo, se le quiere entregar a los trabajadores una mayor capacidad de negociación en sus relaciones laborales, hay que velar porque ello no implique una amenaza para la estabilidad de esas fuentes laborales. Eso pasa por entender cómo funciona una empresa y qué hace que una empresa esté dispuesta a invertir y crecer en el tiempo. La dimensión temporal es fundamental en particular en lo que se refiere a las políticas distributivas en la medida que muchas políticas que favorecen una mayor igualdad en el corto plazo pueden tener costos distributivos significativos en el largo plazo. La necesaria definición ideológica de los objetivos de la política económica debe entonces ser matizada por las posibilidades de implementación.

Si el objetivo es el desarrollo, es útil discutir brevemente algunas de las razones que explican cómo Occidente evolucionó

hacia sus actuales niveles de desarrollo. Desde el punto de vista económico, el progreso tecnológico (la revolución industrial) y el consiguiente crecimiento de la productividad del trabajo son quizás las principales razones que explican el enriquecimiento de las sociedades occidentales<sup>9</sup>. Sin embargo, al examinar las explicaciones económicas del desarrollo de occidente se pasa por alto otros elementos que pueden ser igualmente relevantes aunque no necesariamente cuantificables.

Para expandir un poco la visión, uno puede tomar una óptica particular, útil por su simplicidad, expuesta por el historiador francés, Alain Peyrefitte<sup>10</sup>. Lo esencial de la tesis de Peyrefitte es simple: lo que tienen en común aquellos países que pueden ser considerados como ejemplos o milagros del desarrollo económico, Holanda, Inglaterra, Estados Unidos y Japón, es que son sociedades en las que existen notorias relaciones de confianza entre los sectores privado y público y, muy importante, entre los privados mismos. Los elementos que Peyrefitte identifica como las características de estos procesos de desarrollo son los siguientes doce:

- Movilidad social y adaptación institucional.
- Elevación en la escala de valores sociales de la innovación y la iniciativa.
- La homogeneización de la sociedad por la circulación fluida de bienes, personas e información.
- Tolerancia frente a las ideas heterodoxas, apego al pluralismo.

---

9 Una detallada cuantificación del crecimiento mundial desde 1820 aparece en *Monitoring the world economy 1820-1992*, Angus Maddison, OECD Development Centre Studies, 1995

10 Ver *Milagros económicos*, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1995 y *La Société de Confiance*, Odile Jacob Editions, París, 1997. Alain Peyrefitte, además de historiador fue Ministro de Educación de Francia bajo el General De Gaulle durante el famoso mayo de 1968.

- Confianza en el desarrollo intelectual y la difusión cultural.
- Búsqueda de una organización política que sea percibida como legítima por el mayor número.
- Autonomía en el funcionamiento de la esfera económica.
- Dependencia de la economía del mayor número de ciudadanos.
- La salud pública considerada como un valor esencial.
- Natalidad controlada y responsable.
- Organización racional de los recursos alimenticios.
- Violencia dominada por un poder policial y judicial considerado como legítimos.

Siguiendo a Max Weber, a veces se explica el desarrollo de los países del norte de Europa por un aspecto religioso subyacente, el protestantismo. Es evidente que si bien tanto Holanda, Inglaterra y Estados Unidos tienen evidentemente un componente cultural importante derivado del protestantismo, ello no es así en el caso japonés. Peyrefitte postula que más que el elemento teológico, la gran contribución del protestantismo al desarrollo de esas tres naciones es indirecta. No se trata de las prescripciones teológicas protestantes, sino que la Reforma tuvo un “efecto corrosivo sobre los mecanismos obturadores de las sociedades tradicionales (católicas)”. Esto habría alimentado la búsqueda de la libertad al tiempo que como respuesta a la represión religiosa previa, se instauró un régimen más tolerante y de respeto por la diversidad. Por el contrario, estos valores fueron rechazados por la contrarreforma en los países católicos.

Puede apreciarse que muchos de los elementos que aparecen en esta lista no son del ámbito económico. Esto refuerza la idea que la teoría económica tiene una explicación parcial del desarrollo de las sociedades. El desafío del desarrollo entonces, debe ser analizado en un marco amplio y pluridisciplinario.

Sin embargo, la contribución que puede hacer el economista respecto de los objetivos es ordenarlos de acuerdo a un criterio económico. La enumeración que hace Peyrefitte es una descripción de lo que hoy consideramos una sociedad desarrollada.

Parece natural, si hablamos de crecimiento de la producción nacional, que el criterio de selección de objetivos sea precisamente el de si los objetivos son promotores del crecimiento, son simultáneos o surgen como consecuencia de él.

El criterio del nivel de la producción, que los economistas tendemos a equiparar con nivel de bienestar agregado, aunque puede ser calificado como simplista, no deja de ser poderoso si se considera que la evidencia muestra que la acumulación de riqueza y el nivel de la producción están estrechamente asociadas con lo que consideramos el nivel del desarrollo según los doce criterios antes señalados<sup>11</sup>.

### 3.- OBJETIVOS COMPLEMENTARIOS O PROMOTORES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO (REFORMAS DE PRIMERA GENERACIÓN)

En general, todo aquello que promueva el comercio, la creatividad y que recompense el esfuerzo, es un objetivo que promueve el crecimiento. La libre circulación de bienes, la iniciativa individual, el premio al esfuerzo no solo monetario sino con reconocimiento social caen dentro de esta categoría.

La apertura comercial, la disminución de arbitrariedades asociadas a abusos de mercado o posiciones dominantes, las que otorguen mayores grados de estabilidad macroeconómica, van todos en esta dirección. Así, hoy en Chile los aranceles han prácticamente desaparecido, con lo que los productores y consumidores tienen más posibilidades (y riesgos) de intercambiar con el resto del mundo. Otros países, como Argentina, han ido en sentido contrario tanto en lo comercial como en lo financiero. Si bien el comportamiento fiscal de casi todos los países de América Latina ha mejorado sustancialmente en los últimos años, hay uno que ha ido en el contrario: Brasil. A pesar de las

---

11 Evidentemente, una excepción habitual ocurre en el caso de los países cuya riqueza no es el producto del esfuerzo y la creatividad de su población sino de la abundancia exógena de sus recursos naturales.

privatizaciones de empresas de hace 15 años, el Estado Brasileño ha incurrido en compromisos de gasto que son insostenibles.

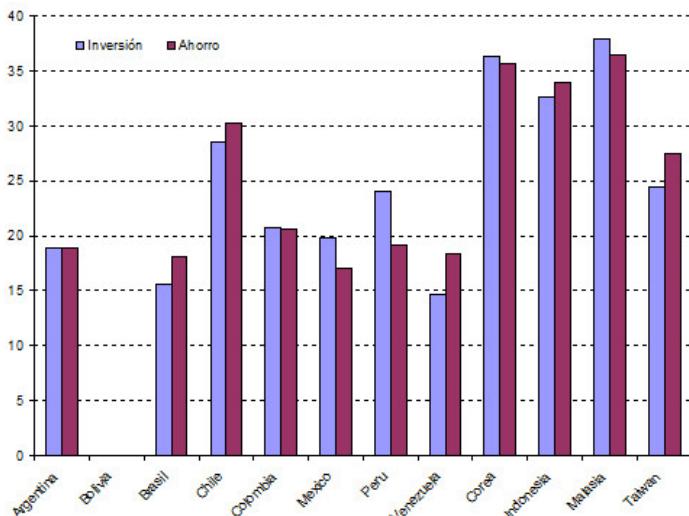
*Objetivo: legitimar el poder político y judicial*

La legitimidad del gobernante y del sistema judicial entran claramente en esta categoría de objetivo promotor del crecimiento, pues son ellos quienes definen las reglas del juego social y su cumplimiento por todos. En este sentido es trascendental la reforma al sistema judicial impulsada en Chile.

*Objetivo: promover la inversión y el ahorro*

Todas las medidas que promuevan el interés de la empresas a invertir y a los ciudadanos a ahorrar sus recursos en el propio país, que promuevan el avance tecnológico y el bueno uso de los recursos, son apropiados. Como lo muestra el Cuadro siguiente, los países latinoamericanos tienen una endémica carencia de ahorro y por consiguiente de inversión. Con la excepción de Chile, las tasas de ahorro e inversión promedio en AL son casi la mitad de las asiáticas.

## *Ahorro e inversión en AL y Asia*



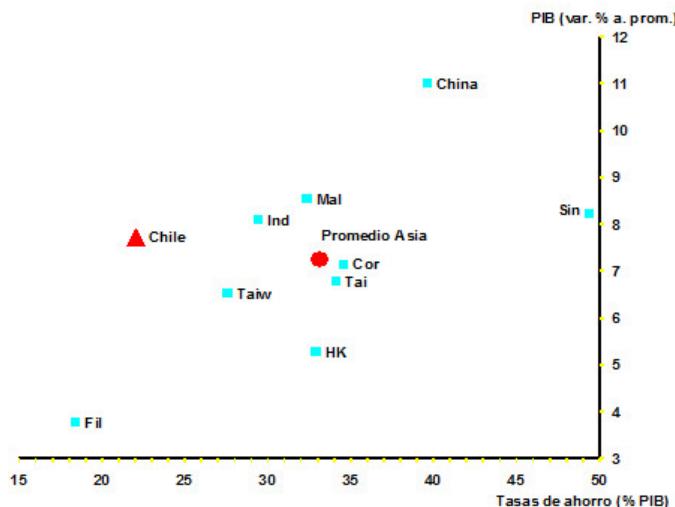
¿Qué hacer para elevar las tasas de ahorro e inversión? Lo primero es tener una buena política macroeconómica que privilegie la estabilidad. Hay poca evidencia respecto de qué hacer para incrementar el ahorro nacional: ¿cómo deben ser las tasas de interés, altas o bajas? ¿Cómo debe ser el esquema tributario, amigable o da lo mismo?, ¿cuán alto o bajo debe ser el ahorro público?<sup>12</sup>. Más bien el esfuerzo debe centrarse en generar un buen ambiente para la inversión, donde la estabilidad macro es primordial y las sugerencias de política de este trabajo van en esa dirección, y preocuparse del financiamiento externo.

---

12 En el caso de Chile, ver trabajos presentados en el Seminario Anual de Macroeconomía “Análisis empírico del ahorro en Chile”, entre otros en mimeo, H. Bennett, N. Loayza y K. Schmidt-Hebbel “Un estudio del ahorro agregado por agentes económicos en Chile”, A. Repetto “Incentivos al ahorro personal ¿Qué podemos aprender de la economía del comportamiento?”.

*Objetivo: preocuparse de la calidad de la inversión*

En todo caso, el éxito en materia de crecimiento no es solo un problema de cantidad de ahorro y de inversión. Como lo muestra el siguiente gráfico, entre 1987 y 1997 Chile tuvo un crecimiento promedio marginalmente más alto que el asiático pero con una tasa de ahorro doméstico sustancialmente menor. La explicación de esta aparente contradicción es la calidad de dicha inversión, de su productividad.



¿Qué explica a su vez que Chile haya tenido esta mayor productividad? En principio, se trata de un problema de asignación, bien hecha en Chile y con problemas en Asia. En el caso asiático, Alwyn Young destaca desde mucho antes que la crisis asiática que el crecimiento asiático era muy intensivo en acumulación de factores (es decir, inversión) y no tanto en ganancias de productividad<sup>13</sup>. La principal razón de esto es que en Asia

---

13 Ver “The tyranny of numbers”, NBER , Washington

la asignación de los recursos no se hacía necesariamente guiado por criterios de mercado sino que influía decisivamente la decisión estatal, lo que se ha dado en llamar el *crony capitalism* por los a veces oscuros lazos existentes entre algunos grandes conglomerados y el Estado<sup>14</sup>. Por el contrario, en Chile la intervención estatal en la asignación del crédito ha sido tradicionalmente muy reducida<sup>15</sup>.

En los últimos 15 años en Chile, sin embargo, asistimos a una desaceleración de la productividad que es preocupante. Esta desaceleración, para hacer un contrapunto con el párrafo precedente, no se asocia a más intervencionismo estatal ni a menores tasas de inversión. En realidad más intervencionismo no hubo y la inversión llegó a su nivel máximo en 2012. Las razones de este fenómeno no son claras pero algunos elementos que se pueden considerar incluyen, primero, la gradual madurez del modelo chileno en lo que se refiere a la reasignación de recursos a que dio lugar la apertura comercial que comenzó en los años 80, las ganancias derivadas de la mayor competencia interna, la privatización de empresas públicas y la desregulación en algunos sectores. Segundo, la prolongada apreciación del peso que desde 2004 re-mineralizó la economía chilena y mostró la dificultad para desarrollar sectores económicos con menor intensidad de uso de recursos naturales y mayor intensidad de uso de conocimiento. Tercero, un insumo crítico como el energético incrementó sustancialmente su costo, lo que afectó sustancialmente la productividad de la economía.

---

14 Dani Rodrik señala que la asignación sectorial de la inversión en Asia no está relacionada con señales de precio (por lo tanto con oportunidades de mercado) sino por medidas arbitrarias gubernamentales.

15 Ver Guillermo Larraín, “The optimal real exchange rate policy for an emerging economy”, en *Exchange rate policies in emerging Asian countries*, editado por Stefan Collignon, Jean Pisany-Ferry y Yung Chul Park, Routledge, 1999

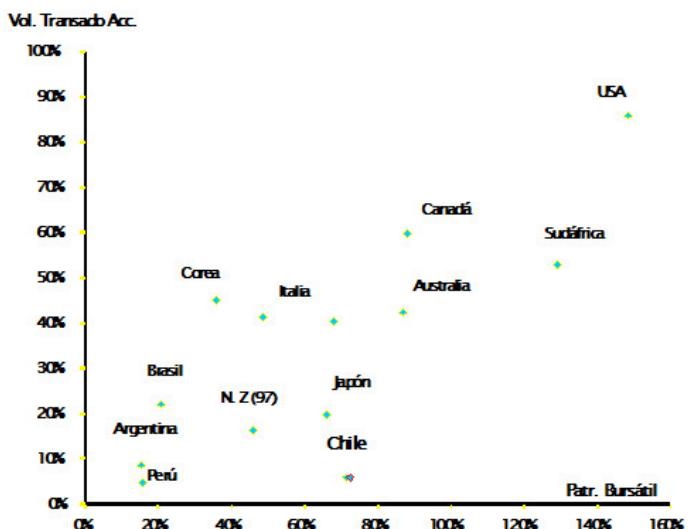
*Objetivo: preocuparse de la liquidez y profundidad del mercado financiero*

El mercado financiero intermedia la asignación del capital desde ahorrantes a inversionistas, de ahí su crucial rol en el crecimiento económico. En el caso chileno, los estudios empíricos muestran que alrededor de un tercio del crecimiento de la década de los noventa se explica por la acumulación de capital. Un financiamiento adecuado de la inversión es entonces fundamental para alcanzar altas tasas de crecimiento. Por su parte, un mercado de capitales eficiente es uno en que los precios de los activos subyacentes reflejan de manera completa e inmediata toda la información relevante. Evidentemente, ello no puede ocurrir si la determinación de esos precios no es competitiva. Hay dos requisitos relevantes para que ello ocurra: se requiere mercados profundos y líquidos.

Hay algunas personas que perciben un conflicto entre liquidez del mercado financiero (lo que involucra mucha transacción de instrumentos en el corto plazo) con la necesidad de orientar la inversión hacia el largo plazo. Tal conflicto no existe en todos los casos, aunque ello puede ser así especialmente durante períodos de boom y crisis. En general, la liquidez es a los mercados financieros como la sangre es al cuerpo humano. Es gracias a la liquidez que puede haber precios en los mercados financieros y es gracias a esos precios que se puede asignar y financiar la inversión.

Un caso particularmente claro de este problema de liquidez ocurre en Chile en el mercado bursátil. Como lo muestra el gráfico siguiente, Chile goza de un alto nivel de profundidad de su mercado bursátil medida ésta como la capitalización bursátil. Desde este punto de vista, Chile tiene una situación similar a la de Japón pero superior a la de Nueva Zelanda e Italia. Sin embargo, desde el punto de vista de la liquidez de ese mercado, Chile se encuentra en una posición similar a Argentina y Perú. El mercado bursátil, para que cumpla su rol de proveer de financiamiento a empresas en desarrollo y de control sobre las administraciones, no solo debe ser de tamaño significativo sino además donde los precios se determinen en forma competitiva.

*Tamaño y liquidez del mercado bursátil*



Estos objetivos han sido catalogados como objetivos de “primera generación” por parte del Banco Mundial, que promueve por su parte concentrar ahora los esfuerzos de reforma naturalmente en las de “segunda generación”, todas las cuales, de una manera o de otra, están en forma implícita en el listado señalado por Peyrefitte<sup>16</sup>.

---

16 Ver *The long march. A reform agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade*, Shahid Burki y Guillermo Perry, Banco Mundial, 1997

#### 4.- OBJETIVOS CUYA CAUSALIDAD CON EL CRECIMIENTO ES AMBIGUA (REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN)

El crecimiento económico y la acumulación de riqueza de la población van teniendo a través del tiempo efectos sobre las preferencias de los ciudadanos. En microeconomía, se distinguen los distintos tipos de bienes según su elasticidad-ingreso, es decir, cómo reacciona la demanda frente a incrementos en el ingreso. Hay bienes llamados “superiores” cuya demanda crece más que proporcionalmente al ingreso.

Un ejemplo simple en el caso chileno son las importaciones de automóviles. A comienzos de los ochenta, el automóvil popular era uno japonés de tamaño pequeño y 800 cc de cilindrada. A finales de esa década, se dio paso a automóviles más grandes, 1300 cc, de origen ruso. A finales de los noventa, se trata de autos coreanos más grandes aun, 1500 cc y más sofisticados que los dos anteriores. La demanda por accesorios fue cambiando conforme crecía el ingreso nacional. Primero se prefirió el tamaño y potencia del motor y luego se dio preferencia a la dirección hidráulica y el aire acondicionado. Y a medida que fue subiendo la exigencia sobre la potencia del motor, fue creciendo también la necesidad de tener carreteras mejores y en general mejor infraestructura. Esto ilustra que lo que una sociedad demanda en el tiempo cambia con el nivel del ingreso. A mayor ingreso, hay bienes privados (dirección hidráulica, aire acondicionado) y públicos (carreteras) que tienen mayor demanda y las políticas públicas deben velar porque sean provistos, ya sea por el mercado o por el Estado directamente o indirectamente por algún mecanismo como las concesiones.

A fuerza de simplificar las cosas, se puede postular que algunos de los bienes señalados por Peyrefitte, como la difusión cultural, la movilidad social, la demanda por información, la apertura a ideas nuevas, la participación ciudadana, la salud pública y el control de la natalidad, tienen una demanda que crece más rápido que el ingreso. Ello puede implicar que el propio crecimiento económico vaya generando una demanda creciente por esos bienes privados o públicos. Al menos en algunos casos.

En efecto, el hecho que la demanda por estos bienes crezca más rápidamente que el ingreso no significa que el crecimiento económico cause dichas demandas. Uno puede argumentar por ejemplo, que puede ser deseable promover por la vía de políticas especialmente diseñadas la difusión de información, la participación ciudadana y la mejor salud pública porque ellas pueden a priori tener un impacto positivo sobre el crecimiento al mejorar la toma de decisiones a nivel individual, al responsabilizar a los ciudadanos por los problemas públicos y al mejorar la calidad de la fuerza de trabajo.

*Objetivo: mejorar la educación y el acceso a la cultura*

Los niveles educacionales en América latina son en general reducidos. En los últimos años se ha avanzado en lo que se refiere a la cobertura educacional. Un reciente estudio del BID para Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela, señala que los años de educación son relevantes para explicar el ingreso de las familias. En Brasil por ejemplo, una persona con 10 años de educación o más tiene un ingreso 3,4 veces superior a la línea de pobreza mientras que una persona con 5 o menos años tiene un ingreso superior solo en 1,2 veces la línea de pobreza.

A pesar que la cobertura es elevada en numerosos países de la región, persisten dos problemas al menos. Por un lado, como lo muestran numerosos exámenes comparativos recientes, un problema apremiante es el de la calidad de la educación. En Chile por ejemplo, el 50% de la población no entiende lo que lee y sus aptitudes matemáticas son reducidas. Por otro lado, la tasa de deserción escolar es muy elevada. El BID señala que como promedio en la región, solo la mitad de los estudiantes que inician la educación primaria la terminan. Al mismo tiempo, como lo sugiere el cuadro anterior, la tasa de repitencia es elevada también. En la región como un todo, de los 9 millones de niños que entran a la educación primaria, aproximadamente 4 millones repiten el primer año. Los que repiten son mayoritariamente de origen pobre. Una razón es que por reducidos que sean los costos, las familias pobres no tienen incluso con que

afrontarlos en forma permanente. Otra razón es una falta de conciencia sobre la relevancia de la educación que hace que haya un bajo grado de compromiso de los padres con la educación de los hijos. Finalmente, hay evidencia que tasas de repitencia elevadas inducen un ingreso prematuro a la fuerza laboral pero como se hace con bajos niveles educacionales, se perpetúa inter-generacionalmente la causa primera de la pobreza.

Hay dos razones para preocuparse especialmente por la educación desde el punto de vista macroeconómico. Primero, la evidencia señala que en el largo plazo que una de las principales causa del crecimiento económico es el crecimiento de la productividad. A su vez, ésta está correlacionada positivamente con el nivel educacional de los trabajadores. Segundo, la economía del futuro es la economía de la ciencia y la tecnología, de la información. En cualquier caso, el capital humano de un país será determinante para favorecer la más plena integración de las economías nacionales a esa economía mundial.

En parte, el problema es de modificaciones organizacionales, curriculares y de capacitación del profesorado. Pero, aunque se trate de sugerir lo contrario, el problema de los recursos es también crucial. Cuando se tiene que en Venezuela el 77% de los estudiantes de secundaria vienen del 20% más rico de la población, que dicha cifra es 67% en Colombia y de 63% en Chile, es evidente que para atraer a los estudiantes de clases medias y pobres, es necesario de aportes estatales, parte de los cuales se pueden obtener por medio de mejoras de eficiencia.

#### *Objetivo: mejorar el desarrollo tecnológico*

Como se acaba de señalar, la economía del futuro es la economía de la ciencia y la tecnología, de la información. Más allá de la preocupación por el nivel medio educacional de la población, punto realzado previamente, es necesario preocuparse de tener una capacidad instalada mínima de desarrollo tecnológico e innovación.

El cuadro siguiente muestra que la distancia entre los países latinoamericanos y los países desarrollados e incluso algunos países asiáticos como Corea del Sur, es gigantesca.

#### Indicadores del estado del Desarrollo Tecnológico

	Sitios de Internet Jul-97	Científicos e ingenieros en 1981-95	Número de patentes	
			Residentes	No residentes
Argentina	5.3	350		
Bolivia	0.7	250	17	106
Brasil	4.2	165	2,757	23,040
Chile	13.1	364	181	1,535
Colombia	1.8	39	141	1,093
Mexico	3.7	95	436	23,233
Peru	2.6	273		
Venezuela	2.1	208		
Promedio	4.2	218	706	9,801
Alemania	106.7	3,016	51,948	84,667
Canadá	228.1	2,322	3,039	40,565
España	31.0	1,098	2,329	68,922
Estados Unidos	442.1	3,732	127,476	107,964
Francia	49.9	2,537	16,140	73,626
Inglaterra	149.1	2,417	25,355	90,399
Japon	75.8	5,677	335,061	53,896
Nueva Zelandia	424.3	1,778	1,418	19,230
Promedio	188.4	2,822	70,346	67,409
Corea	28.8	2,636	59,249	37,308
Indonesia	0.5	181		
Malasia	19.3	87	141	3,911
Promedio	16.2	968	29,695	20,610

Fuente: *World Development Report, Banco Mundial, 1999*

Un par de comentarios respecto del cuadro:

Los países con mayor dependencia de recursos naturales de los países desarrollados, Canadá y Nueva Zelandia, no parecen tener una diferenciación con el resto de los países industrializados.

Nueva Zelandia, de los países en el cuadro es el desarrollado más aislado geográficamente y es líder en materia de desarrollo de tecnologías de la información.

### *Objetivo: disminuir la pobreza*

La disminución permanente de la pobreza requiere de una condición necesaria: el crecimiento. Chile es probablemente el país en el mundo en el que la pobreza retrocedió más marcadamente durante la década de los noventa y ello fue acompañado por un crecimiento promedio del orden del 7%.

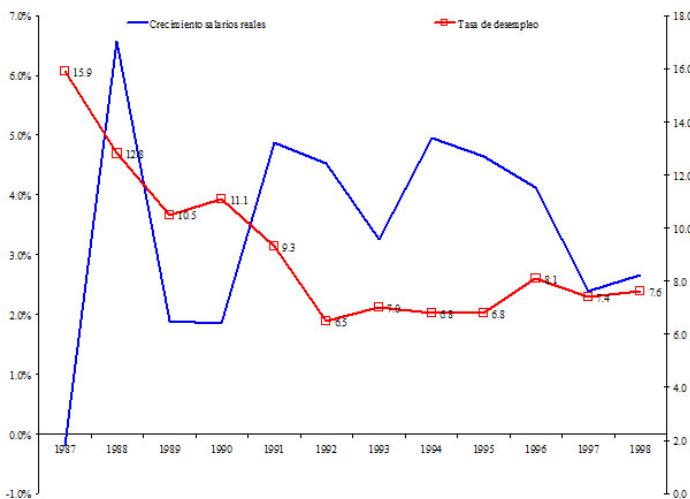
**Pobreza e Indigencia en Chile**

	1987	1990	1992	1994	1996	1998
Indigentes	17.4	12.9	8.8	7.6	5.8	5.6
Pobres no indigentes	27.7	25.7	23.8	19.9	17.4	16.1
Total de pobres	45.1	38.6	32.6	27.5	23.3	21.7

Fuente: Ricardo Ffrench-Davis, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*, Dolmen, 1999

La razón principal por la que se produjo esta significativa reducción de la pobreza es que en el mismo período la tasa de desempleo promedio anual, medido por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile, bajó desde 15,9% a un 7,6%. Al mismo tiempo que la economía generaba masivos puestos de trabajo, los salarios reales crecían en promedio al 3,5%.

### *Desempleo y salarios reales en Chile*



Fuente: Universidad de Chile e INE

La recesión que vivió el país en 1999 hizo que el desempleo subiera a un máximo de 15,4% en junio de ese año y desde entonces, dada la estacionalidad propia de la economía chilena, ella ha descendido. Esto sin embargo, es útil para resaltar dos cosas:

El mercado del trabajo en Chile tuvo un ajuste muy importante por la vía no del salario sino del empleo. En parte, ello se explica porque el sector más afectado por la recesión fue el sector construcción que utiliza principalmente contratos laborales llamados “por obra y faena”. Pero en parte también, el ajuste se produjo en el sector industrial el cual posteriormente se ha visto muy beneficiado por la depreciación real del peso y el desempeño del sector exportador. Sin embargo, este sector hasta el día de hoy destruye empleos y, como contraparte, mejora su productividad. ¿Por qué es ello? Dos ideas al respecto. Una es que luego de tantos años de crecimiento continuo, muchas empresas habían acumulado exceso de dotación que ajustaron con la recesión. Dos, que las intenciones de rigidizar la legislación

laboral está induciendo tanto una mejor organización interna de cada empresa a costo de no crear nuevos puestos de trabajo así como una tendencia a incorporar más tecnología que ahorre esfuerzo laboral. Si esto es cierto, es fundamental velar por no dar este tipo de incentivos, si lo que se quiere es promover el empleo

Es muy probable que en la nueva encuesta CASEN 2000 la pobreza haya aumentado y es probable también que haya aumentado en forma importante lo que sugeriría que la reducción de la pobreza ha sido frágil. La razón que induce a pensar esto es que la principal fuente de mejora fue el empleo el que por la recesión se redujo. A ello, hay que agregar que, como señala Manuel Agosín de la Universidad de Chile, quienes ahorran en Chile son básicamente las empresas. Las familias tienen ahorro negativo. Si eso es así, la pérdida del empleo ha probablemente encontrado a las familias, especialmente a las pobres, sin activos de qué echar mano para solventar el período de desempleo. Esto a su vez ha generado un comportamiento pro cílico de la fuerza de trabajo en la medida que la para suplir la drástica reducción del ingreso familiar ha debido ingresar a buscar trabajo otros integrantes de la familia más allá del Jefe de Hogar. Como se señaló previamente, esto tiende a prolongar en el tiempo el círculo vicioso de la pobreza. Desde el punto de la política macroeconómica, esto supone un gran desafío: crear un Seguro de Desempleo poderoso.

## 5.- OBJETIVOS QUE TIENEN COSTOS EN TÉRMINOS DE CRECIMIENTO

Hay sin embargo objetivos, dentro de la enumeración de Peyrefitte, cuya aplicación a destiempo pueden tener un impacto negativo sobre el crecimiento y por lo tanto sobre la obtención de otros bienes como los descritos en la sección anterior. La idea central que agrupa estos objetivos es la de redistribución (del poder, del ingreso o del consumo).

Una economía libre tiene en principio mecanismos endógenos de redistribución. El principal es el del mercado del trabajo. A medida que la economía crece, el desempleo cae y los

salarios aumentan. El paso del tiempo hace el resto, por cuanto la generación siguiente, debido al mayor ingreso que generó la generación previa, puede acceder a niveles de educación mayores, lo que por la vía de aumentar la productividad los faculta para inducir un incremento en sus salarios por sobre el efecto “desempleo”.

Desde el momento en que hablamos de “generaciones”, queda claro que este proceso puede tomar mucho tiempo y que una política educacional puede entonces acelerar dicho proceso. El gasto en educación, más allá de su justificación por la presencia de externalidades y la imposibilidad de colateralizar el capital humano, puede ser una herramienta poderosa de redistribución en el largo plazo.

Respecto de la redistribución del consumo, durante la época de la llamada estrategia de substitución de importaciones y del estado-industrial, se argumentó con frecuencia que una manera de redistribuir consumo era por la vía del empleo público, mediante la creación de una “clase” de funcionarios del gobierno central y las empresas públicas.

Finalmente, en el caso de la redistribución del poder, en el caso de países centralistas como Chile, surge el tema tradicional de qué aspectos de la toma de decisiones deben trasladarse hacia las regiones o provincias<sup>17</sup>.

Hay dos enfoques posibles de adoptar frente al problema de la redistribución, considerando siempre que la redistribución deseable es la permanente, no la transitoria.

Transitoriamente, el ingreso puede redistribuirse subiendo el salario mínimo, aumentando los impuestos para luego incrementar el gasto público en educación o las transferencias o reformando la legislación laboral de manera de traspasar rápidamente mayor poder de negociación a los trabajadores.

---

17 Ver *Decentralizing the State. Beyond the Center*, Shahid Burki, Guillermo Perry y William Dillinger, Banco Mundial, 1999

En un contexto democrático, estas medidas están destinadas a ser de corta duración: como respuesta a incrementos desmedidos del salario mínimo, habrá mayor desempleo; como respuesta a los mayores impuestos habrá menor inversión; como respuesta al mayor gasto público, puede haber mayor corrupción para captar parte de esos recursos y como respuesta a una legislación laboral que entregue más poder a los sindicatos habrá menor generación de empleo y mayor desempleo para los que no pertenezcan al sindicato. Todo lo anterior, no quiere decir que no pueda hacerse nada en el ámbito del salario mínimo, de la tributación, del gasto público o de la legislación laboral, solo que deben ser cuidadosamente analizados los efectos de las políticas antes de ser implementadas.

Una redistribución permanente del ingreso, del consumo o del poder debe entonces concentrarse en (a) que los efectos previsibles vayan en la dirección deseada, cosa tan evidente que no siempre se hace y (b) que la sustentabilidad de la reforma deseada esté garantizada.

Hay que señalar que si se tuvieran los instrumentos adecuados, la redistribución del ingreso puede tener un impacto positivo sobre el crecimiento económico.

## 6.- INSTRUMENTOS

Si hay discusión ideológica sobre lo que deben ser los objetivos de la política económica, ello se multiplica por un factor muy alto al discutir los instrumentos que se utilizan para cumplir dichos objetivos. Tradicionalmente la discusión ideológica sobre los instrumentos está liderada por personas que no han tenido una experiencia de gobierno y dicha discusión se polariza en torno a la dicotomía entre mercado y gobierno. A estas alturas, dicha dicotomía representa una simplificación tan absurda como inútil y poco esclarecedora para una “estrategia de desarrollo”.

En las últimas dos décadas sin embargo, la ciencia económica se ha dedicado más sistemáticamente al estudio de la política económica propiamente tal, desde una óptica positiva. Uno

de los principales exponentes de este enfoque, Avinash Dixit<sup>18</sup> señala que, “*Uno debe aceptar que tanto los mercados como los gobiernos son sistemas imperfectos; que ambos son facetas inherentes de la realidad; que la operación de uno está poderosamente influenciado por la existencia del otro y que ambos son procesos que evolucionan en tiempo real, en función de su propia historia y por el impacto de las sorpresas que reciben*”.

En consecuencia, lo que corresponde hacer desde el punto de vista de la discusión sobre los instrumentos de política económica es partir distinguiendo qué criterios deben ser satisfechos óptimamente por ellos.

#### Criterio 1: las reglas son preferibles a la discrecionalidad

Una autoridad que logre establecer reglas creíbles de (su) comportamiento puede disminuir en buena medida los costos asociados a la necesidad de alejarse de dicho comportamiento cuando la situación lo amerite. Hay dos ejemplos interesantes de discutir actualmente en América latina.

#### *Ley de Responsabilidad Fiscal*

El primero es en Argentina, donde como parte del llamado “blindaje financiero”, se reformó la Ley de Responsabilidad Fiscal creando un espacio adicional de crecimiento por la vía del estímulo de gasto público. Sin embargo, como en el origen del problema argentino se encuentra precisamente la precaria situación financiera del Estado, se impusieron reglas de conducta específicas que garantizan, de ser cumplidas, una situación de equilibrio intertemporal. En el caso argentino, dichas reglas incluyeron la congelación de las transferencias desde el Gobierno Central a las provincias de acuerdo con un calendario pre-establecido y una reforma significativa al deficitario régimen de seguridad social, tanto en lo que se refiere a pensiones como salud.

---

18 *The making of Economic Policy, A Transaction-Cost Politics Perspective*, MIT Press, 1996

La existencia de la regla permite tener circunstancialmente una política fiscal más expansiva.

### *Superávit estructural*

El segundo caso interesante es Chile. Luego de una década de excelente manejo presupuestario y fundamentalmente por la situación cíclica de la economía, el país registró un déficit fiscal del 1,4% del PIB en 1999. La forma que encontró el Gobierno para al mismo tiempo garantizar que el deterioro financiero era transitorio y que podría utilizar la política fiscal de manera contra cíclica fue anunciar la adopción de criterios de superávit estructural de 1% del PIB. Esto quiere decir que el Gobierno se compromete a que, tomando parámetros de largo plazo, el presupuesto que envíe y apruebe debe considerar un superávit de 1% del PIB.

Los beneficios de adoptar reglas versus discrecionalidad vienen de analizar qué pasa si dado el comportamiento pasado es necesario cambiar de rumbo y los agentes económicos no logran saber si el cambio es transitorio o permanente. En el caso del Banco Central autónomo, cómo la regla es que la inflación sea baja y estable, uno podría esperar que frente a un determinado shock, como en el caso del petróleo, un Banco Central con buena reputación pudiera alejarse transitoriamente de su regla sabiendo que la regla permanece. Esto básicamente es lo que ha ocurrido en Chile durante el año 2000, en que la inflación efectiva excedió la parte superior de la meta.

La inexistencia de la regla fue particularmente nociva en el caso ya comentado de la respuesta de la política fiscal en Chile con ocasión de crisis asiática. Luego de más de una década de superávits fiscales altos y crecientes, el shock negativo que implicaba la crisis asiática debía tener como contrapartida una política fiscal lo menos contractiva posible por no decir claramente contracíclica. La apuesta del Gobierno fue que su reputación de

sólido manejo previo le daba margen de maniobra suficiente<sup>19</sup>. De haber tenido una regla que diera una señal sobre el comportamiento futuro y de haber sido esta creíble, es muy posible que la política fiscal haya sido mucho menos contractiva de lo que fue, habiendo de esa manera contribuido a atenuar la recesión.

Criterio 2: existe siempre una gran incertidumbre en torno a las decisiones

Cualquiera sea la situación, las decisiones se toman en un ambiente de incertidumbre. Esta incertidumbre tiene varias raíces. La primera es la incertidumbre verdaderamente exógena, dada por elementos de la naturaleza como por ejemplo los fenómenos naturales, los vaivenes de la economía y la política internacional sobre los que no se tiene control. Por otro lado, la cantidad de información de que disponen las autoridades es siempre limitada y la capacidad de predicción de los modelos es más baja mientras menor sea el grado de desarrollo del país. Esto se repite al nivel de quienes tienen la capacidad de procesar dicha información.

#### *Incertidumbre por un problema de agente-principal*

Las políticas económicas que hacen un uso intensivo del aparato estatal se encuentran con algunas características que son propias de este sistema y que le agrega dosis de incertidumbre. Primero, los ejecutores de las políticas (agentes) pueden tener una función objetiva distinta de quien les encomendó la tarea (principal), el legislador o el poder ejecutivo.

Por ejemplo, la buena idea de priorizar el cumplimiento de los compromisos financieros de los Gobiernos debe ser ratifi-

---

19 Este supuesto no es antojadizo. La posibilidad que el gobierno utilice su reputación para reafirmar su compromiso con alguna función objetivo está bien analizado en la literatura económica, por ejemplo en Kenneth Rogoff “Reputational constraints on monetary policy”, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 26, 1987.

cada por los otros entes capaces de endeudarse, como empresas públicas o estados. Si el gerente de la empresa o el gobernador del estado deciden por su cuenta no darle a este punto la misma importancia, de poco vale el esfuerzo del Gobierno. Asimismo, si frente a un shock externo negativo el Gobierno Central se ve en la necesidad de ajustar a la baja el Gasto Público, puede darse una situación conocida como la del free rider, es decir, que desde el punto de vista individual del jefe de la unidad estatal, puede ser óptimo no realizar el ajuste requerido por el Gobierno esperando que lo hagan todos los demás salvo él.

La incertidumbre es tan inherente al diseño de la política económica como la necesidad de ésta última. Lo que corresponde entonces es asumir que la incertidumbre estará siempre rondando. Dos elementos pueden ser útiles para minimizar este problema: En el caso de la incertidumbre por elementos externos (naturaleza o economía mundial), la política económica no puede no tener “vías de escape” si lo que ocurre es que un evento fuera del control de las autoridades se realiza y obliga a cambiar de planes que de otra forma serían ideales. Por ejemplo, si el precio del petróleo en México, del café en Colombia o del cobre en Chile, cambia radicalmente respecto de las proyecciones iniciales del Gobierno, el uso de Fondos de Estabilización (de Petróleo, Cafetero o del Cobre respectivamente) le permite en principio a las autoridades absorber parte de la pérdida de ingresos con la acumulación previa de recursos en el fondo.

En el caso de incertidumbre derivada de problemas de agente-principal, se puede pensar en la imposición de reglas, como las vistas previamente, o mecanismos creíbles de punición a quienes no cumplen los compromisos.

## 7.- ASIMETRÍAS DE INFORMACIÓN: SELECCIÓN ADVERSA Y MORAL HAZARD

Muchas políticas económicas producen el efecto opuesto al deseado, por ejemplo en el caso de un salario mínimo demasiado elevado. Hay otros casos relacionados con lo que se denomina selección adversa y moral hazard.

El caso de selección adversa, ocurre cuando queriendo implementar una política que favorezca al ciudadano de tipo A, la política es atractiva para ciudadanos de tipo B. Un ejemplo de texto<sup>20</sup>, es la situación del mercado de crédito y su ajuste a medida que sube la tasa de interés. Cuando ello ocurre, son los deudores más riesgosos los que perseveran en endeudarse.

#### *Nueva arquitectura del sistema financiero internacional<sup>21</sup>*

El tema de moral *hazard* ha sido uno de los más ampliamente discutidos durante el proceso de la llamada “Nueva arquitectura del sistema financiero internacional” pero que ya había aparecido durante la crisis de México de 1995. La idea que los prestamistas de países desarrollados podían prestar casi impunemente porque en definitiva por la vía del Fondo Monetario o el Banco Mundial, los gobiernos de países desarrollados iban a poner los recursos financieros para realizar los pagos, llevaba eventualmente a que se excedieran en la toma de riesgos porque había una cierta seguridad en el retorno, independiente del riesgo asumido.

Los ejemplos de selección adversa y moral *hazard* son comunes en las discusiones de política. Por ejemplo, es tentador proponer un sistema de refinanciamiento para las pequeñas y medianas empresas. Pero el mensaje subyacente que se podría estar entregando es que independiente de cuán buena sea la toma de decisiones de inversión o su financiamiento, el Estado se encargará que en definitiva el proyecto sea rentable. Aquí hay elementos de moral *hazard*, porque se asume más riesgo del necesario si se sabe que el sector público se encargará de efectuar un salvataje, y de selección adversa, porque pueden terminar siendo empresarios quienes no califican para serlo.

---

20 Ver Stiglitz y Weiss

21 Ver J. De Gregorio, B. Eichengreen, T. Ito y Ch. Wyplosz,, Estudios Públicos.

Lo mismo ocurre con algunas de las políticas de promoción industrial. Es conocido que una de las características de los subsidios nacidos bajo el escudo de “industria naciente”, destinada a hacer que las empresas sean más eficientes y productivas es que quienes en definitiva terminen por ser las beneficiadas sean justamente las más ineficientes.

## 8.- CONSISTENCIA TEMPORAL

Ya hablamos del crucial tema de la consistencia temporal de las decisiones de política económica: porque el sistema democrático puede llevar a decisiones inconsistentes, es necesario crear instituciones que cumplan con los requisitos de una sociedad democrática pero que le quiten el carácter de inconsistente. Hemos dicho que en lo que se refiere al manejo de la política monetaria, la autonomía del Banco Central es una institución que puede cumplir dicho rol.

### *Política industrial*

Hay otros ejemplos de políticas inconsistentes, por ejemplo, las políticas de promoción industrial. Un caso tradicional es el de las políticas inspiradas en la hipótesis de industria naciente. América Latina experimentó casi sin excepción este enfoque durante el llamado período de substitución de importaciones después de la gran crisis de los años 30 y más profundamente durante la post-guerra. La inconsistencia provenía de que fue muy difícil luego que el Estado ayudó al surgimiento de numerosas empresas industriales, que ellas pudieran seguir existiendo sin alguna clase de protección, por ejemplo, altos aranceles. La “amenaza” inicial que la ayuda sería temporal, no pudo cumplirse y se transformó en ayudas permanentes. Hoy este tipo de políticas no están siendo promovidas sin embargo quedan aún muchas situaciones en que el Estado “sesga” su diseño de políticas, en particular de apertura económica, por presiones de los grupos afectados.

## *Mercosur*

Quizá si un caso claro de inconsistencia temporal se percibe en el proceso de creación de Mercosur. En los dos países principales, Argentina y Brasil, persisten sectores que no existirían sin la protección que significa el alto arancel externo común del bloque. Pero más allá de eso, para que Mercosur sea una alternativa viable de asociación comercial, es necesario que las naturales disputas que surgen en su seno tengan mecanismos efectivos de solución que sean mandatorios para las partes. Esto evidentemente impone costos a cada miembro, los que deben ser comparados con los beneficios de la asociación.

*Tamaño relativo de los países de Mercosur, incluyendo Chile y Bolivia (tamaño de São Paulo) México.*

En el caso de los países pequeños el gran beneficio percibido es el acceso al vasto mercado brasileño. Sin embargo, para Brasil los beneficios son menos claros. Los mercados paraguayo y uruguayo son de tamaño muy reducido. En este contexto, aun considerando un eventual ingreso de Chile y Bolivia, no se percibe que el beneficio comercial para Brasil de atenerse a las reglas ya escritas de solución de controversias tenga un atractivo suficiente. Esto hace que aun cuando haya una regla escrita, Brasil esté permanentemente enfrentado al dilema que para la solución ex post de sus conflictos al interior del bloque le sea a menudo más conveniente negociar caso por caso. Hay entonces una inconsistencia temporal en el armazón de Mercosur asociado a una característica estructural del bloque determinada por el tamaño relativo de las economías.

¿Qué hacer para superar este problema? Una alternativa es darle a los acuerdos de Mercosur un status legal superior al que tienen hoy, por ejemplo, constitucional. Segundo, incluir más miembros que permitan una cierta desconcentración del poder. El ingreso de Chile puede ayudar marginalmente por el lado del tamaño de su economía. El de México podría constituir un aliante más sustancial. Tercero, no es concebible un ingreso de Chile con el actual arancel externo de Mercosur. Una reducción

del arancel, cosa que coyunturalmente le es de interés a Argentina, puede también ser útil en este sentido en la medida que es precisamente el alto nivel del arancel el que otorga el alto grado de relevancia a las disputas comerciales.

### *Empresas públicas*

A pesar de las grandes privatizaciones llevadas a cabo durante los años noventa, prácticamente todos los Estados latinoamericanos tienen todavía en su poder numerosas empresas públicas. En algunos casos, ellas permanecen en el ámbito público solamente mientras dura su preparación para su privatización. En el caso de otras, como por ejemplo, el Banco del Estado, Codelco (Corporación del Cobre), TVN (Televisión Nacional) y hasta hace un tiempo Enap (Empresa Nacional del Petróleo) en Chile se trata de empresas sobre las que no se tiene en principio la intención de privatizar.

La inconsistencia ocurre en el caso chileno producto que desde hace muchos años, en realidad desde la creación del Estado Empresario a través de la Corfo, se ha tratado de manejar estas empresas con criterios de administración de empresa privada maximizadora de utilidades. Hay sin embargo, cada cierto tiempo, inconsistencias entre el prometido comportamiento de administración privada y los intereses del gobierno. En el caso de TVN, se ha alegado que algunos de sus programas por ser verdaderos éxitos comerciales no tienen por qué estar en la pantalla de un canal público, el cual debiera tener más bien otra orientación: se le pide competencia y cuando lo hace bien desde este punto de vista se le critica que debiera hacer lo contrario. En el Banco del Estado, recientemente se hizo una gran operación financiera con uno de los más grandes grupos económicos privados, y se le acusó de no estar cumpliendo su rol social. La definición sobre qué régimen de propiedad se quiere para una determinada empresa obedece a una definición política. Sin embargo, al optar por la propiedad pública, aun cuando se le entregue a la empresa un estatuto particular, el solo hecho que el propietario sea el Estado hace que la función objetivo

de ella sea difusa y los problemas de consistencia temporal en esos objetivos estén siempre presentes. En esos casos, no puede descartarse que por más que trate de manejarse con criterios de sana administración, el resultado financieramente hablando no sea apropiado.

## 9.- AMENAZAS

El principal fenómeno que está modelando las economías al comienzo del siglo XXI es el de la globalización. Cuáles son las principales características de este fenómeno: Creciente integración comercial: los países descubrieron los beneficios de la especialización por la vía del comercio internacional. Esto ha llegado incluso a los países desarrollados. Por ejemplo, Estados Unidos ha pasado de ser una economía relativamente cerrada hace treinta años, en que las exportaciones representaban menos de un 10% del PIB a la situación actual en que esa cifra bordea el 25%. Al mismo tiempo, se han creado instituciones internacionales que promueven el libre comercio y vela por reglas comunes del juego.

Creciente desregulación a nivel local. Luego de una época de fuerte regulación estatal, hoy los países se mueven en la dirección contraria. Los motores de este fenómeno son tanto de origen interno como externo, por la mayor competencia que existe entre países.

Creciente integración financiera. Luego de una situación de escasa integración financiera en la post-depresión, desde la caída del muro de Berlín se producido el movimiento inverso. El crecimiento de los flujos de capital internacionales ha excedido al crecimiento del comercio que a su vez ha excedido el crecimiento económico mundial. Desde 1995 esta integración financiera ha estado acompañada por numerosas y sucesivas crisis financieras en México, Tailandia, Malasia, Indonesia, Corea del Sur, Sudáfrica, Rusia, Brasil y Turquía. Apareció con la integración financiera y el desarrollo tecnológico un fenómeno nuevo: el contagio financiero.

Creciente multinacionalización de las empresas (incluyendo que por Internet se puede hacer un *crowding out* de algunos secto-

res desde terceros países). La inversión cruzada entre los países hizo que el carácter multinacional no se reservara solo para las empresas de países desarrollados sino también de países en desarrollo: algunos de los ejemplos más conocidos en América Latina son YPF en Argentina, Embotelladora Andina y Enersis en Chile.

Carencia de una adecuada supervisión internacional tanto en el plano comercial como en el financiero. En la práctica, el FMI se ha convertido en una especie de prestamista de última instancia pero sin tener en la práctica todas las características de los Bancos Centrales nacionales, por ejemplo, de manejo directo de la política monetaria o cambiaria. Algunos aspectos de este rol lo han asumido otras instituciones como el BIS.

#### 10.- CRECIENTE MOVILIDAD INTERNACIONAL DEL TRABAJO CALIFICADO.

Por su parte algunas de las consecuencias de estos son:

- Oportunidad de crecimiento hacia mercados externos. Guerras comerciales, devaluaciones competitivas (China vs resto de Asia, 1995), regulación OMC.
- Multinacionalización conlleva transferencia tecnológica.
- Aparente tendencia a empeorar la distribución del ingreso a escala mundial.
- Pérdida poder de autoridades nacionales.
- Por firma de tratados internacionales (UE, Mercosur, OMC, etc...).
- Por pérdida de autonomía monetaria por la integración financiera.
- Aparición del fenómeno del contagio financiero.

La combinación de estos elementos hace que las amenazas que sufren las economías latinoamericanas se pueda resumir en una palabra: inestabilidad. La respuesta de política que corresponde es una mezcla de dos enfoques: flexibilidad y diversificación.

### *Fuentes de la inestabilidad: un fenómeno exógeno y al que le queda una larga vida*

Hasta hace poco, la principal fuente de inestabilidad macro financiera eran políticas económicas mal diseñadas, incoherentes o definitivamente irresponsables. Por una parte, en general el manejo de la política económica se ha profesionalizado en forma importante y la propia integración financiera ha hecho que los mercados le den poca credibilidad a políticas que parecen no apropiadas.

Sin embargo, las macro políticas van tomando un cauce que les va de alguna manera quitando responsabilidad como fuente de inestabilidad. Los países con tipo de cambio fijo, que el límite como Ecuador o El Salvador optan por la dolarización, tienen políticas fiscales crecientemente apegadas a reglas, en las líneas de lo discutido en este trabajo previamente, o son simplemente más conservadoras. Los Bancos Centrales son cada vez más autónomos y muchos países adoptan sistemas de metas de inflación. Otros países han adoptado regímenes de flotación cambiaria (en orden cronológico, México, Perú, Brasil y Chile), aunque no todos pueden utilizar esta aparente autonomía monetaria.

Persisten problemas en la macroeconomía, es evidente. Lo que parece ser cada vez más evidente es son los distintos “rayados de cancha”. La principal fuente de inestabilidad previsible en el futuro no está en el “rayado de cancha” sino al interior de ésta, en el “área chica”.

En particular, la principal fuente de problemas es una combinación de (a) elevados niveles de liquidez internacional<sup>22</sup>, liquidez que por lo demás no cuenta con un marco regulatorio o de supervisión internacional que mejore los incentivos y les

---

22 Es altamente probable que como fruto del incremento en la productividad en los países desarrollados, los flujos de capitales en los próximos años no sea del nivel alto que éstos alcanzaron entre 1992 y 1997. Sin embargo, con una alta probabilidad serán flujos superiores a los de los años ochenta.

dé más estabilidad<sup>23</sup>; (b) sistemas financieros, particularmente bancarios, que a nivel de los países receptores están en situación de fragilidad, ya sea para absorber movimientos bruscos en los tipos de cambio o tasas de interés, ya sea porque carecen de la suficiente capitalización, o porque el marco regulatorio interno no es adecuado. Esto se amplifica si se considera que, si algo, la tendencia en los próximos años será de mayor apertura e integración en países tan grandes como India, Pakistán y Vietnam, por mencionar algunos. Sería extraño que la apertura financiera de estos países estuviera exenta de dificultades para absorber flujos de capital, y para generar posteriormente los flujos de pago correspondiente.

Un aspecto adicional tiene que ver con la solución de la crisis asiática. En estricto rigor, hay aspectos de ésta que no están zanjados, en particular es posible que continúe durante algún tiempo el proceso de consolidación industrial y financiero. Esto quiere decir que salvo que empresas extranjeras adquieran las empresas en dificultades, como hoy aparentemente estaría ocurriendo con un consorcio formado por General Motors y Fiat para adquirir Daewoo en Corea, debiera esperarse que continúen quiebras y consolidación. Esto puede traer problemas especialmente en lo que se refiere al sector bancario de estos países.

Muy particularmente, cabe destacar la situación de Japón que aparentemente debe pasar por una situación similar de saneamiento financiero. En parte por esto, el crecimiento japonés ha sido tan bajo en los últimos años. Hay que destacar que Japón tiene además un problema macroeconómico implícito en la gigantesca acumulación de deuda pública producto de los sucesivos intentos por reactivar la economía por la vía fiscal.

---

23 Los esfuerzos de reformar el sistema monetario internacional han ido disminuyendo desde la crisis rusa de 1998. Hay temas relevantes como por ejemplo el de los “paraísos fiscales” que habiendo estado en la agenda de trabajo hoy no aparecen.

Paradojalmente, si el Estado japonés es hoy el principal deudor a nivel mundial, el sector privado japonés es el principal acreedor a nivel mundial. En la práctica, el superávit de ahorro del sector privado japonés es de tal magnitud que con ello se financia tanto el déficit fiscal de Japón y el déficit en la cuenta corriente de Estados Unidos.

#### *Primera respuesta de política: flexibilidad, versatilidad*

Ante todo, la política económica hoy debe ser flexible, debe ser capaz de responder a los shocks, cada uno de los cuales tiene su especificidad. La flexibilidad tiene a su vez dos componentes, (a) de la política económica propiamente tal y (b) del espacio macroeconómico necesario para implementar esa política.

Respecto del primer punto, un aspecto relevante es el del sistema cambiario, que determina en buena medida la necesidad de flexibilizar otros mercados. Cuando un país tiene un régimen cambiario flexible, frente a un shock externo negativo que requiere una depreciación real del tipo de cambio, normalmente lo que ocurre es que se produce una depreciación nominal. El sector externo de la economía recibe entonces un estímulo si los salarios no suben en la misma proporción que la depreciación nominal y si el Banco Central no se ve forzado a subir sus tasas de interés como respuesta al impacto inflacionario de la depreciación.

Cuando el tipo de cambio es fijo, como por ejemplo en Argentina con la Convertibilidad o en los países dolarizados, el estímulo que recibe el sector externo frente al mismo shock previo solo puede ocurrir si dado el tipo de cambio, los salarios caen o se reduce otra cosa como por ejemplo los impuestos que gravan directamente a las empresas. En consecuencia, cuando el tipo de cambio está fijo, un requisito fundamental de flexibilidad es en los salarios o en los impuestos.

En el caso de la flotación, hay otro requisito de flexibilidad: en la forma como el Banco Central enfrenta eventualmente la mayor inflación que se produce fruto de la depreciación nominal. Un caso ilustrativo es Chile. Al inicio de la crisis asiática,

cuando el peso comenzó su depreciación el Banco Central defendía su posición de defender el peso al interior de la banda cambiaria, sobre la base del impacto inflacionario de la depreciación. En aquel entonces, el sistema de metas de inflación era sumamente rígido: se anunciaba una meta en el mes de septiembre para ser cumplida 15 meses después, en diciembre del año siguiente. La meta, además, consistía en un “punto”, alrededor del cual se suponía que había un intervalo de tolerancia pero que no se explicitaba. Una vez definida la meta, ésta nunca fue modificada. Al inicio de la crisis asiática, para volver al tema anterior, se planteó por parte del Ministro de Hacienda cambiar la meta para acomodar parcialmente la necesidad de depreciar el peso. Este margen de flexibilidad fue rechazado por el Banco Central y de ahí se derivó una política monetaria más contractiva. Un año y medio después, el Banco Central abandonó esta política y adoptó una que considera de mucho mayor flexibilidad. Primero pasó de una meta “punto” a un rango de 2 a 4% indefinido, terminando de paso con la fase de desinflación estructural en Chile. Segundo, distingue entre plazos: en el horizonte de 0 a 12 meses, el Banco Central no puede garantizar que la inflación total esté en el rango de 2 a 4% por los efectos de los distintos shocks (desde petróleo, bienes perecederos hasta incrementos de impuestos). Lo único que puede considerarse de responsabilidad de la política monetaria en este plazo es la inflación subyacente. Sin embargo, en el horizonte de 12 a 24 meses, la política monetaria sí puede afectar la inflación total. Este sistema bimodal, por así llamarlo, le entrega al Banco Central una importante dosis de flexibilidad, que hay que cuidar no sea confundida con carencia de compromiso anti inflacionario.

Respecto de los “espacios macroeconómicos”, la idea es que aun cuando los instrumentos entreguen grados de libertad a la política económica, ello puede ser vano si la situación económica no lo permite. Dos ejemplos ilustran bien este punto. Una de las razones por las cuales la probabilidad de una recesión en Estados Unidos durante el año 2001 es muy baja (aunque positiva, cosa que no era el caso hace algún tiempo atrás), es que las autoridades tienen mucho “espacio macroeconómico”. Por

el lado inflacionario, las perspectivas son buenas lo que le da al Banco Central holgura para impulsar una política monetaria más expansiva si la situación lo amerita (lo que parece ser el caso a juzgar por la última baja de tasas). Por el lado fiscal, el superávit de más de 2% del PIB puede traducirse en una política expansiva si la economía se aletarga en exceso. Ambas potencialidades limitan el *downside risk*, el riesgo del escenario malo.

El segundo ejemplo es nuevamente Chile. Ante la pregunta, cómo está preparado Chile para afrontar la desaceleración norteamericana y las volatilidades que de ella se pueden derivar, la respuesta es que además de haber ganado flexibilidad en los instrumentos de política, en la línea de lo comentado previamente, Chile goza hoy de una importante dosis de flexibilidad por los espacios macro existentes. El siguiente cuadro ilustra esta situación.

### *Flexibilidad macro en Chile*

<b><i>Espacio Macroeconómico</i></b>	1994	1997	2000 p
PIB (var. % a.)	5,7	7,4	5,8
Inflación (% dic-dic)	8,9	6,0	4,6
subyacente	10,5	5,1	3,3
Tasa desempleo (%)	7,8	6,1	8,5/9,0
Cuenta corriente (% PIB)	-3,1	-5,0	-1,3
Sobrevaluación real (%)	3,6	12,3	0,0
Deuda corto plazo (% total)	26,1	13,5	10,0

### ***Instrumentos***

Regimen cambiario	Banda con amplitud del 20% y centro móvil	Banda con amplitud del 25% y centro móvil	Flotación pura
Meta de inflación	Rígida: meta punto del 10,0%, en un contexto de inflación decreciente	Rígida: meta punto del 5,5%, en un contexto de inflación decreciente	Flexible: rango permanente de 2,0%- 4,0%, Inflación de largo plazo
Situación fiscal	Superavitaria, sin regla	Superavitaria, sin regla	Equilibrada, con regla de superávit estructural del 1,0%

El cuadro muestra la situación macroeconómica de Chile los años previos a las crisis mexicana (1994), asiática (1997) y a la desaceleración norteamericana de 2001. En la parte de abajo, se muestra la evolución de los instrumentos de los cuales hemos comentado la meta de inflación. Cabe resaltar que la intención de ganar en flexibilidad también afectó a la política cambiaria y a la política fiscal.

Desde la perspectiva del espacio macroeconómico, lo principal que distingue al Chile del 2000 de los otros años es el nivel del déficit en la cuenta corriente, el nivel del tipo de cambio real, del desempleo y de la inflación. Chile tiene en el año 2000 una situación macroeconómica mejor que la de 1994 y de 1997, lo que le permite mirar con confianza su capacidad de absorber inestabilidades externas.

Por otro lado, Argentina no cuenta con idénticos grados de libertad, fundamental por la dependencia de su acceso al crédito externo. La endémica mala situación fiscal argentina se ha traducido en un alto nivel de deuda externa que le impone al gobierno la necesidad de acudir permanentemente a los mercados internacionales para refinanciarse, casi de manera independiente de las condiciones del mercado. A partir de ahí se construye toda la política económica argentina. El reciente “blindaje financiero” organizado por el FMI busca precisamente darle más holguras al país en un año que se prevé no será fácil para conseguir financiamiento.

Un punto respecto de los “espacios macro”. La capacidad de contar con ellos normalmente requiere tener previamente una política contractiva. Buena parte de las holguras de Chile en 2000 son producto de la recesión previa y la relativamente lenta recuperación del consumo y la inversión. Sin este elemento, si se quiere tener espacios hay que ser prudente antes, lo que evidentemente no es la tónica cuando las cosas se ven bien o en períodos eleccionarios.

### *Segunda respuesta de política: diversificación*

Hay países cuyo grado de vulnerabilidad se acrecienta por su dependencia de un socio comercial, de una canasta reducida de productos de exportación y de unos pocos proveedores de fondos. En América Latina, los casos más paradigmáticos son Venezuela en su dependencia del petróleo y México en su dependencia de Estados Unidos. En una segunda escala se puede situar a Chile respecto del cobre y Argentina respecto de Brasil.

Respecto de la dependencia de determinados productos, no es evidente cómo producir un cambio. Los países latinoamericanos son ricos en recursos naturales y esa es una oportunidad que hay que aprovechar. En general, aparentemente los países que dependen menos de los recursos naturales teniéndolos, son países cuyos niveles educacionales son elevados (Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Suecia). La mejoría en los niveles y calidad de la educación es una herramienta poderosa para minimizar la dependencia respecto de estos bienes. Ahora bien, esta solución es de largo plazo.

Otra posibilidad es la apertura comercial unilateral. El caso paradigmático es Chile cuya canasta exportadora en 1975 era compuesta en un 72% de cobre, cifra que ha descendido a 38% en 2000, ello en el contexto de un gran desarrollo del sector exportador minero y no minero. El boom exportador se debe principalmente a un fenómeno de ventajas comparativas. Esta alternativa también es de largo plazo

Hay países, como Costa Rica, que han preferido adoptar un esquema mucho más agresivo por la vía de dar incentivos a la instalación de Inversión Extranjera orientada a la producción de bienes de alta tecnología, en particular de Intel. No es evidente que esta política sea la apropiada. En primer lugar, el costo fiscal de esto es enorme, tan grande como la discriminación contra los inversionistas nacionales. Segundo, si bien el PIB ha crecido significativamente en Costa Rica, ello es mucho menos significativo en el caso del PNB, o sea después de descontar las utilidades. Tercero, a nivel de la balanza comercial el extraordinario impacto de las exportaciones se netea en una importante proporción

por las importaciones que se generan. Cuarto, los beneficios que más se han publicitado se refieren a externalidades asociadas a cambios en la composición del capital humano derivado de modificaciones a la malla curricular universitaria. Este beneficio necesariamente tarda mucho en aparecer y hay que contrastarlo con lo que puede ser un *dutch disease* si el impacto sobre la balanza comercial es muy importante.

Un elemento necesario de diversificar son los flujos de capital. Ricardo Hausmann<sup>24</sup> ha argumentado que el excesivo peso de la Inversión Extranjera Directa en lugar de ser una fortaleza es una debilidad de las economías latinoamericanas. La idea es que si uno compara las fuentes de financiamiento de una empresa y las de los países latinoamericanos, a estos últimos les falta acceso numerosos mercados y por ello utilizan tan masivamente la IED. La argumentación de Hausmann no va en la dirección de cerrarle la puerta a la IED sino a abrirlas a otros tipos de flujos de capital, o sea diversificar las fuentes de financiamiento. Esto pasa por mejorar el acceso de los países a los mercados financieros. Un ejemplo de la importancia de esto se muestra en el cuadro siguiente:

	Chile		Estados Unidos	
	1972-75	1981-83	1930-33	1974-75
Caída porcentual en				
PIB real	14.0	14.0	30.0	1.8
Consumo privado	36.0	41.0	20.0	0.9
Salarios reales	45.0	11.0	10.0	5.2
Tasa de desempleo (máximo)	15.0	20.0	25.0	8.3

---

24 Ver “Seminario Asamblea anual BID 2000” en Nueva Orleans

Lo más notable de este cuadro es que a pesar que la crisis de los años 30 fue superior a las dos crisis chilenas en términos de caída del PIB, el consumo privado en Chile cayó mucho más. Ello se debe a la imposibilidad de hacer la “suavización del consumo” por la falta de un adecuado acceso a los mercados financieros internacionales. Mejorar la inserción financiera internacional de Chile es otro paso más en la dirección de disminuir vulnerabilidades y mejorar el clima de estabilidad macroeconómica.

# MIRANDO AMÉRICA LATINA EN LA PRÓXIMA DÉCADA

*Alejandro Foxley Rioseco<sup>1</sup>*

## 1.- INTRODUCCIÓN

La pregunta de fondo, mirando la próxima década, es ¿será una región de las oportunidades, de modernización, de corrección de las desigualdades, o seguirá siendo una región que pasa por períodos de bonanza y que por shocks externos o problemas internos, se frena y desaparece la esperanza de un buen futuro?

En la última década, América Latina ha mostrado buenos resultados. 60 millones de personas dejaron la pobreza, 2/3 de los países mejoraron en algún grado la distribución de ingresos, entre otros avances. Entonces, tenemos un buen punto de partida, por cierto, es una región muy heterogénea.

No obstante, observamos un optimismo o lo que podríamos denominar un “posibilismo”, es decir, un foco en lo que es posible hacer, que invitan a la acción más que a la incertidumbre.

En consecuencia, desde esta mirada optimista, vemos que en esta última década solo 11 países de Latinoamérica permanecen con niveles significativos de pobreza, mientras que el resto avanzó al grupo de naciones de ingreso medio.

Entonces, para la próxima década vemos dos posibles escenarios para América Latina. El primero, una continuidad en el desempeño de la última década y por lo tanto al finalizar la

---

1 Ex Ministro de Hacienda, y de Relaciones Exteriores. Ex Senador de la República de Chile. Actualmente, Presidente de CIEPLAN.

próxima década terminaríamos nuevamente proyectando cifras de una institución bastante pesimista como lo es el FMI.

A fines de la década, un tercio de las economías de la región se podrían situar en el grupo de las “economías avanzadas”, es decir, con un ingreso per cápita superior a los US\$ 22 mil, la mitad estaría en el grupo de ingreso medio y solo 5 países sería pobres o subdesarrollados. En consecuencia, si el FMI ve posible esto vale la pena concentrar ahí los esfuerzos.

Por otro lado, en un escenario pesimista -muy presente en las instituciones públicas- caeríamos en lo que se denomina la “trampa de los países de ingreso medio”, lo que se observa en mucho países que están en el tramo entre los US\$ 10 mil y US\$20 mil de ingreso per cápita. En estos casos observamos que tropiezan porque, en un mundo con economía globalizadas, no muestran la capacidad de competir con otros países de ingreso medio que están produciendo mejores productos y en mejores condiciones. O también, porque les pasa la cuenta a los sectores dirigentes la excesiva desigualdad y la insatisfacción de los sectores medios emergentes que en realidad, son sectores medios vulnerables. La evidencia de esto último la observamos en las calles de Chile, Perú, Colombia, Brasil, entre otros, donde se han generado masivas protestas ciudadanas.

Otro punto, clave en América Latina, es que se demuestra una incapacidad para desarrollar consensos básicos para posibilitar los caminos que permitan enfrentar los desafíos de estos tiempos.

Sin estos elementos, los países de ingreso medio no se convertirán en economías avanzadas y la democracia no será estable e inclusiva con todos los sectores sociales.

A partir de este diagnóstico, hay 3 puntos que deben considerarse en una estrategia nacional compartida y que considera los distintos actores (económicos, sociales, políticos) de los países de la región.

## 2.- INTEGRACIÓN, UNA NUEVA MIRADA

*Necesitamos una nueva mirada del rol de la integración en América Latina.*

Es un elemento clave en una economía globalizada donde hay que competir globalmente. Así lo hicieron los países del este de Asia que a partir de la década del 80 entendieron que sin integración no podían competir con Europa, Estados Unidos y posteriormente, con China. Entonces, lo que hicieron fue integrar cadenas de producción. El inicio lo marcó Japón, en el año 85, cuando estaban perdiendo competitividad y su gobierno y empresarios se asociaron con otros países que tenían mano de obra más barata, pero menor nivel de desarrollo. Así, armaron una red de empresas que compartía conocimientos y se integraba en cadenas de valor. Hoy vemos que esa estrategia funcionó y la prueba de ello es Corea, que al comienzo era un país pobre, subcontratista de Japón. Ahí vemos un camino que en la región no estamos recorriendo.

En América Latina hacemos integración de arriba hacia abajo. Hoy tenemos más de una decena de iniciativas vigentes de integración, organizadas con gran energía, pero que no han logrado avances mayores.

El riesgo de la estrategia latinoamericana es que con tantos organismos –todos prometiendo convergencia- no se avanza y se entra en la llamada “curva del desencanto”. En general, comienzan bien, pero luego los países comienzan a notar que sus intereses no están bien protegidos o que no hay un marco adecuado. Un ejemplo claro son las quejas de Paraguay y Uruguay con el Mercosur respecto del buen acuerdo que tiene Brasil y que no les favorece de igual modo. También está el caso de la CAN donde los países se retiraron.

A la luz de resultados objetivos vemos que hay problemas concretos:

- Baja integración en el comercio intra-regional. En Latinoamérica estamos en torno al 20 % mientras que en la UE llega al 60 % y en el Este de Asia está en el orden del 50 %.

- Baja diversificación de exportaciones. Nuestros envíos son muy mayoritariamente Recursos Naturales. Por ejemplo, Brasil tiene una canasta exportadora con el 83 % de RRNN y más aún, de las exportaciones a China el 95 % son RRNN mientras que el 95 % de los envíos desde China son manufacturas o productos con valor agregado.
- Baja Competitividad con otros bloques. Vemos que la participación de América Latina en el comercio mundial es del 6 % y el del Este de Asia es 30 %. No obstante, en la década del 60 la participación era muy similar, en torno del 6 al 10 %. Entonces, ellos están llegando a los mercados antes y con mejores productos.

Entonces, requerimos aprender del Este de Asia e integrar “de abajo hacia arriba”, es decir, desde la base productiva. Ello implica integrar a las empresas en cadenas globales de producción. Aquí hay el rol muy importante que deben jugar las llamadas “empresas multi-latinas”, las que deben comenzar EN la región, porque de lo contrario corren el riesgo de no ser capaces de competir con las mejores multinacionales de nuestros competidores del este asiático.

Además, en medio de estas definiciones vemos con inquietud algunas declaraciones obstrucionistas como las del presidente de Bolivia que califica a la Alianza del Pacífico como un bloque ideológico, o las de Brasil que considera a la AP una oposición al Mercosur y una lucha del “Atlántico contra el Pacífico”. Esto es típico de América Latina y es la realidad, no podemos negarla.

Entonces, debemos preguntarnos cómo encontrar una convergencia entre los distintos esquemas de integración y que no genere desconfianzas en los países que integran los distintos bloques. En este sentido, debemos identificar cuáles son los temas en los que podemos sumar fuerzas, considerando los enfoques de cada asociación.

En efecto, los enfoques son distintos. El Mercosur plantea una apertura muy controlada, donde hay sectores muy protegidos como por ejemplo la integración automotriz entre Argentina y Brasil es muy, pero cuánto compiten en el mercado

internacional de automóviles. También tenemos en el enfoque del NAFTA o la Alianza del Pacífico donde las economías se abrieron a competir en el mundo, en los mercados globales.

En consecuencia, hay que buscar convergencia. Debemos avanzar desde las formalidades hasta la obtención de resultados que no generen divisiones ideológicas.

En este sentido podemos enumerar algunas iniciativas en esta línea:

- Integración de la infraestructura física. Hay muchos proyectos como las vías oceánicas y de la enorme cantidad de proyectos existentes de hace más de una década, no se han contemplado más del 10 %.
- Carretera Eléctrica. Hay una que está avanzando desde Guatemala hasta Colombia y debería poder extenderse hasta Chile.
- Facilitación del Comercio y la Inversión. Existen muchas restricciones para poder mercancía en las fronteras que incluso duplican el costo del comercio. En el ámbito
- Intercambio de recursos humanos. Becas de intercambio entre universidades de la región.

Vemos que hay cosas prácticas y sencillas que se pueden hacer, pero en las cuales no se avanza.

Ahora bien, en un esquema de integración de América Latina se debieran empujar dos liderazgos efectivos y fuertes: Brasil y México. Evidentemente hay diferencias entre ambos e incluso competencia, pero hay indicios de que ambos requieren buscar nuevos mercados para evitar el desaceleramiento de sus economías.

#### *Mejorar la competitividad de las economías latinoamericanas*

Requerimos acelerar el proceso para desplazarnos hacia una economía y una sociedad del conocimiento en América Latina. Ello, porque necesitamos ser más creativos y más competitivos si queremos enfrentar los mercados internacionales.

Como ejemplo podemos revisar las experiencias de los países del Este de Asia, que eran muy pobres y que hoy están el grupo de los de ingreso medio, pero con mejor desempeño que nosotros porque ha logrado incorporar tecnología e innovación.

En la década pasada nos beneficiamos de un "viento de cola", que fue a causa del gran crecimiento de las economías desarrolladas, lo que atrajo muchas inversiones. Sin embargo, el viento de cola se está terminando. En consecuencia, si no hay "viento de cola", debemos remar y ello implica encontrar las fuerzas propias para empujar el crecimiento. No obstante, esto requiere combatir algunos prejuicios.

Revisando las experiencias de economías avanzadas, encontramos que han logrado convocar a los actores económicos para conversar y determinar la estrategia a seguir, es decir, para consensuar definiciones sobre el futuro. En esta línea, en Latinoamérica requerimos hoy generar estos espacios de encuentro y anticipar los escenarios que vienen, los desafíos y las oportunidades. Por ejemplo, al 2030 en Asia habrá 2.300 millones de nuevos consumidores de clase media, con demanda por productos a los que acceden las clases medias de otros países. Así, debemos prepararnos para llegar con buenos productos a esos mercados. Requerimos visión estratégica de futuro. Requerimos un cambio cultural para enfrentar el desafío.

Lo anterior ya lo tomó Australia, país que publicó un documento denominado "Australia en el siglo de Asia", que apunta a canalizar los talentos y tecnologías del país en dirección hacia Asia. Asimismo, han apostado por el intercambio de estudiantes con los países asiáticos, lo que ha permitido generar un intercambio cultural y de conocimientos que le está otorgando una ventaja competitiva.

Corea también apostó por una visión estratégica a través del intercambio y el capital humano avanzado y ya vemos dónde está. Por otro lado, Singapur apostó por utilizar los fondos soberanos -que Chile también tiene- y desarrollaron un gran centro de biomedicina, otro de TIC y de Biomateriales, hasta donde llevaron alrededor de 6 mil doctores. China y Vietnam están haciendo lo mismo, llevando empresas de tecnología generando

las condiciones tributarias para que se instalen. Chile tiene los fondos para atraer talentos y generar el intercambio tal y como lo han hecho las economías exitosas.

En Brasil, la Presidenta Dilma Rouseff, implementó la iniciativa “Ciencia sin Fronteras” que está implementando 100 mil becas para mandar a los mejores centros de estudios a los mejores egresados. En Chile con la Presidenta Bachelet se generó un programa que no se alcanzó implementar, peor que contemplaba tomar US\$ 6 mil millones de los fondos soberanos para invertirlos en becas al extranjero, en las mejores universidades. Este es el camino: Intercambio masivo de recursos humanos.

#### *Reducción de las desigualdades*

Una primera afirmación a considerar es que no existe economía estable si no hay un mayor grado de inclusión social y de reducción de la desigualdad.

Vemos que en Santiago de Chile, día a día, estas desigualdades quedan de manifiesto como los tiempos de desplazamiento al trabajo, la inseguridad, la polución, etc, etc.

#### *Deficiencias concretas a atender*

Hemos reducido la pobreza, ahora toca reducir la desigualdad.

Otro desafío es el seguro de desempleo. Si bien es cierto que se ha ido mejorando, pero la cobertura llega solo al 20 % mientras que en los países nórdicos llega al 70 %. En tanto, en Seguridad Social (previsión) estamos mejor y tenemos 60 % de cobertura, pero eso quiere decir que aún queda un 40 % no cubierto.

Debemos aspirar a que los hijos tengan mejores ingresos que sus padres. Este es un tema capital. Las estadísticas de la OCDE nos indican que el 80 % de los jóvenes son hijos de padres con educación secundaria incompleta. En consecuencia, tienen altas posibilidades de no superar el ingreso de sus padres.

Superar los desafíos de la educación requiere igualar oportunidades desde la base, es decir, aumentar la cobertura en edades tempranas.

Hay que mejorar la calidad de los profesores, que hoy muestran desempeños muy pobres en la sala de clases que en el caso de Chile llega a un 33 %.

Hay que atender las vulnerabilidades de la nueva clase media. En Chile son más de 2 millones las personas que han superado la pobreza en las últimas 2 décadas. Aquí tenemos el riesgo de ser víctimas de nuestro propio éxito. Se trata de una clase media sensible ante los shocks y que corre el riesgo de caer en la pobreza.

La meta para la clase media es igualar oportunidades, especialmente en la educación, que hoy muestra problemas de calidad y la evidencia está en los resultados de las mediciones internacionales como la prueba PISA.

Asimismo, se requiere atender el sobre-endeudamiento al que se enfrenta la clase media. En este sentido, requerimos fortalecer la regulación de los sectores que abusan del sobre-endeudamiento. Debemos regular todos los sectores que puedan hacer más vulnerables a esta clase media emergente.

### 3.- SÍNTESIS

Nuevo énfasis: Desde la reducción de la pobreza hacia la inversión en capital humano.

Clase media emergente: Reducir la vulnerabilidad e igualar oportunidades.

Un Reforma Fiscal que otorgue sustentabilidad a los programas necesarios para superar los desafíos señalados.

Construir un pacto social amplio que permita fortalecer la cohesión y reducir las desigualdades, como fundamento para una economía estable y una democracia inclusiva.

Son los desafíos para la región y para Chile que se levanta como uno de los más avanzados, casi desarrollado.

# HACIA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO INCLUYENTE<sup>2</sup>

*Ricardo Infante, Sergio Molina, Osvaldo Sunkel*

## I.- EL CONTEXTO HISTÓRICO: ESTADO Y MERCADO

### *Introducción*

A la luz de las controversias actuales y recientes, en relación al “modelo” chileno y sus revisiones o modificaciones pasadas y futuras, es conveniente recordar que desde el surgimiento de la economía capitalista internacional en el siglo XVIII, los debates de política económica en cada país se alinean sistemáticamente en una de dos vertientes principales: una donde prevalece una visión que asigna un papel predominante al mercado y la empresa privada, que en adelante llamaremos “mercadocéntrica”; y otra en que se asigna un rol predominante al estado, “estadocéntrica”. Cada modificación significativa de la política económica se inscribe en definitiva bajo el signo de otorgar una mayor amplitud al juego de las fuerzas del mercado, o por el contrario, bajo el signo de una mayor intervención estatal destinada a regular y orientar en mayor o menor medida las fuerzas del mercado, o incluso intentar reemplazarlo, como fue el caso de las economías del llamado socialismo real.

En la práctica histórica, estado y mercado no son excluyentes, sino complementarios, ambos están siempre presentes, incluso en las formas más extremas de economía de mercado o de economía planificada. No ha existido ni podrá existir una economía de mercado sin un estado que establezca y haga cumplir las

---

2 Artículo tomado del libro: *Más acá de los sueños, más allá de lo posible: La Concertación en Chile*, Volumen II. Carlos Bascuñán, Jorge Maldonado, Germán Correa y Vicente Sánchez (Editores). Colección de Ciencias Humanas. Editorial LOM. 2009.

reglas del juego librecambista, en los casos en los que el mercado funciona razonablemente, y regule y oriente el de los bienes públicos y semipúblicos donde no funciona. Por otra parte, aún en la más radical y centralizada planificación socialista siempre habrá mercado, aunque este esté formalmente prohibido, por lo que en este caso se expresará como mercado negro.

De ahí que estado y mercado se han combinado en dosis diferentes, según distintos períodos históricos, de tal manera que la política económica ha tendido a favorecer un mayor predominio del estado sobre el mercado en los períodos estadocéntricos, mientras que a la inversa, ha tendido a ampliar la función de los mercados y la empresa privada en los períodos mercadocéntricos. Esta referencia histórica es importante para apreciar la variabilidad de los arreglos institucionales a lo largo del tiempo en una perspectiva histórica prolongada.

En el caso chileno, desde fines del siglo XIX hasta comienzos de la década de 1930 prevaleció un modelo mercadocéntrico, de desarrollo hacia fuera, que tenía como pilar fundamental la producción y exportación de salitre. Posteriormente, desde la década de 1940 hasta comienzos de la de 1970 se instaló un modelo estadocéntrico, orientado fundamentalmente hacia la integración del mercado interno mediante fuertes inversiones en infraestructura y capital social básico, promoción de la industrialización y políticas sociales. Finalmente, desde mediados de 1970 prevalece nuevamente un modelo mercadocéntrico, orientado en forma prioritaria hacia el mercado externo, modelo que ha sido considerablemente revisado y modificado desde 1990. El reemplazo de un modelo por otro es un proceso traumático de cambio estructural e institucional profundo que deriva principalmente, entre otras cosas, de un cambio significativo en la estructura del poder político interno.

Pero ese cambio no es enteramente independiente, sino por el contrario, está fuertemente influido también por las transformaciones que ocurren en el ámbito internacional. En efecto, el grado de predominio del estado o del mercado en el devenir histórico está decisivamente condicionado por el grado de integración o desintegración de los mercados comerciales y financieros

internacionales, particularmente en el caso de economías pequeñas altamente dependientes de la economía mundial como lo es la economía chilena, ya que existe una estrecha relación entre los arreglos institucionales nacionales e internacionales en materia comercial y financiera y la estructura económica, social y de poder, y con las políticas económicas. Esto se aprecia sobre todo cuando se produce la transición entre un período y otro, porque es entonces cuando cambian las estructuras financieras y de poder político, y con ello las estrategias de desarrollo, y se agudizan los debates sobre teoría y política económica.

Con todo, no obstante la profundidad de los cambios que puedan ocurrir entre uno y otro período de predominio de una política económica determinada, quedarán importantes legados como herencia del período precedente, especialmente en lo que se refiere a la acumulación de infraestructura y capital socioeconómico y humano, así como de tipo institucional, que ejercerán significativa influencia sobre el desarrollo posterior.

#### *Antecedentes históricos nacionales*

La crisis de 1930 marca el fin de una época de desarrollo capitalista que se caracterizó por un extendido proceso de integración económica internacional. Esta crisis, tanto en economías del centro como de la periferia, dio lugar a un profundo proceso de reajuste de las políticas de desarrollo seguidas hasta entonces, caracterizando este proceso con la instauración creciente de políticas proteccionistas, y el estímulo a la producción y el empleo mediante el incremento del gasto público y la intervención directa, activa y creciente del estado.

En este contexto, el Estado en Chile pasó a ser un agente muy activo en la adopción de políticas económicas. Se adopta la idea de la planificación del desarrollo, entendida como una actividad pública deliberada para lograr cambios profundos y de largo plazo en las estructuras económicas y sociales tradicionales de Chile, especialmente la industrialización y la modernización de las estructuras productivas, tomando en cuenta las

interrelaciones existentes entre los diversos sectores y regiones, las finalidades sociales y los limitados recursos disponibles.

La creación de un conjunto de instituciones, y el impulso de políticas públicas universales por parte del Estado pueden ser considerados como los principales legados positivos de esta época. Entre estas políticas, destacan por cierto, la creación de una institucionalidad poderosa y perdurable para el impulso del desarrollo productivo de largo plazo (CORFO). La creación de un conjunto de empresas públicas para la provisión de una infraestructura energética (ENDESA, ENAP); o de provisión de insumos industriales básicos (CAP); para la modernización de la agricultura (IANSA); el desarrollo del transporte aéreo nacional (LAN); de las telecomunicaciones (ENTEL), del turismo HONSA), entre otras.

La estrategia de desarrollo adoptada por CORFO estuvo fuertemente condicionada por la experiencia de dependencia externa vivida hasta la crisis de los 30's que sometía frecuentemente a la economía nacional a graves desequilibrios derivados de causas externas incontrolables. De ahí la preferencia por una estrategia de desarrollo "hacia dentro" basada en una mayor y más racional utilización de los recursos humanos y naturales del país. Esta orientación se acentuó aún más con la Segunda Guerra Mundial, que estalló en el preciso momento en que la CORFO iniciaba sus operaciones. El conflicto internacional ilustró una vez más la dependencia del país respecto de los acontecimientos externos. A pesar que los recursos financieros eran relativamente abundantes como resultado de la expansión en la exportación de minerales estratégicos, hubo grandes dificultades para obtener en el exterior la maquinaria, equipos y demás bienes necesarios para la expansión de la industria manufacturera, ya que la capacidad industrial de los países desarrollados, como sus medios de transporte, se hallaban absorbidos por el esfuerzo bélico.

El proceso de industrialización había comenzado de hecho durante el siglo anterior, recibiendo un empuje considerable y sostenido después de la Depresión Mundial y sobre todo durante la Segunda Guerra Mundial. La crisis en la balanza de pagos

y las dificultades en la importación de mercaderías dieron lugar a un fuerte proteccionismo, mientras los gobiernos mantenían o acrecentaban los gastos públicos, con el fin de contrarrestar la desocupación. Se fomentó de esta manera la instalación de industrias para la fabricación de bienes de consumo. En una economía especializada en la producción y exportación de salitre, ello significaba necesariamente la importación de los bienes de capital y los productos intermedios necesarios para las nuevas fábricas. De esta manera, la importación de bienes de consumo finales se reemplazaba gradualmente por la de las maquinarias y otros insumos destinados a la producción de aquellos bienes en el país. Esto daba lugar a un cambio en la composición de las importaciones, que constituye la otra cara del proceso de industrialización.

Las inversiones en infraestructura, empresas públicas básicas, la creación servicios sociales públicos (salud, educación, vivienda y previsión social) y el impulso a la industrialización constituyeron las principales fuerzas impulsoras de la economía y los elementos dinámicos principales en el proceso general de desarrollo. La industrialización inducida de esta manera, dada la permanente escasez de moneda extranjera y en una política gubernamental expansionista, significó no sólo un gran aumento en la demanda de materiales y servicios básicos, tales como acero, petróleo y energía eléctrica, sino también de toda la gama de insumos industriales. La expansión urbana y el aumento de los ingresos en las ciudades estimularon además la demanda de todos los variados servicios urbanos así como de los productos manufacturados y de origen agropecuario.

Con el fin de conservar algún equilibrio general en este proceso, y vencer cuellos de botella específicos, la producción de toda la economía debiera haberse expandido *pari passu* con el crecimiento y la diversificación de la demanda, dada la limitada disponibilidad de recursos externos. Para que esto se hubiera logrado se habría requerido una estructura de producción altamente flexible, elástica y dinámica; es decir, una fuerte tasa de formación de capital, recursos humanos altamente calificados, empresarios “Schumpeterianos”, y un marco apropiado de instituciones,

valores y actitudes. La falta de estas condiciones es, por supuesto, una de las características básicas del subdesarrollo y explica en gran medida las dificultades y tensiones que acompañan a un vigoroso proceso de industrialización.

El principal esfuerzo para vencer estos obstáculos tuvo que hacerlo el sector público, que se encontraba mal preparado para tareas tan abrumadoras. El Estado tuvo que participar activamente en la creación y reorganización de la infraestructura productiva para respaldar al empresario privado e inducirlo a instalar y expandir nuevas ramas de actividad. Tuvo que asumir la responsabilidad de desarrollar determinadas actividades industriales básicas, creando para ello las respectivas empresas públicas. Se encontró bajo fuerte presión política para mejorar la distribución del ingreso y extender los servicios sociales básicos a una población urbana en rápido crecimiento. Se vio también presionado para absorber empleados que no encontraban colocación en la actividad económica privada. Todas estas tareas significaron una expansión formidable del sector público, tanto en términos absolutos como relativos.

Para cumplir las nuevas funciones y ampliar las ya existentes, el gobierno tuvo que utilizar un aparato financiero y administrativo obsoleto. El anticuado sistema administrativo fue culpable de mucha de la inefficiencia y obstáculos que se presentaron, constituyendo una limitación enorme en todos los sectores de la administración para el empleo de las técnicas de planificación, programación y proyectos. El anejo sistema fiscal y financiero fue un factor agravante de la sistemática tendencia a incurrir en grandes déficits presupuestarios, tendencia inherente a la estructura impositiva chilena.

En efecto, una elevada proporción de las rentas fiscales provenían de las actividades exportadoras y del comercio exterior en general. Este sector se contrajo en relación al Producto Interno Bruto en tanto que el sector público se expandía, o sea, una reducción relativa de la base tributaria más importante. Además, muchos derechos de importación y de exportación eran de tipo específico, de modo que su valor real y su incidencia declinaban con el alza de precios. Por otra parte, la

estructura cambiante de las importaciones redujo gradualmente el volumen relativo de las importaciones de mercaderías de altos derechos (las de consumo), reemplazándolas por otras de derechos bajos o libres de derecho (materias primas y bienes de capital), así como por crecientes importaciones del sector público, también libres de derechos de importación. Trasladar la carga tributaria de comercio exterior y el sistema de cambios múltiples a la actividad económica interna no era tarea fácil, por cuanto la estructura política del país dificultaba una reforma tributaria amplia, así como el establecimiento de una administración tributaria eficiente. El resultado fue un desordenado aumento anual de tasas y la creación sucesiva de una gran variedad de nuevos impuestos, lo que produjo en definitiva un sistema impositivo desarticulado y con escasa elasticidad o flexibilidad.

La sociedad chilena también sufre en esta época importantes cambios. El mayor acceso a la educación por parte de las capas medias, permitió mayores niveles de movilidad social. Se formó en torno al desarrollo de las empresas públicas, una clase empresarial y profesional pública de alto nivel. Junto a ello, se fortalecen las organizaciones obreras y los partidos populares de izquierda. El desarrollo industrial y las políticas sociales del Estado dieron lugar al crecimiento de los sectores medios urbanos, mientras que la sindicalización campesina y posteriormente la reforma agraria serían los motores de grandes transformaciones estructurales, tanto económicas como sociales.

A pesar de los enormes logros de este período, caracterizado por una considerable modernización y acumulación de activos económicos y sociales, también hay algunos legados muy negativos, que hay que destacar porque constituyen elementos fundamentales de la crisis del modelo estadocéntrico. Se trata fundamentalmente, por una parte, de la persistente inestabilidad macroeconómica, caracterizada por una sucesión de brotes inflacionarios que cuando se hacían intolerables eran contenidos mediante drásticos programas de estabilización, y por la otra, del estrangulamiento externo, causado por la creciente demanda de importaciones en contraste con la ausencia de desarrollo

exportador, fueron posiblemente los mayores aspectos negativos de esta etapa.

La irrupción de la Unidad Popular y su posterior y dramático colapso se produce en el contexto económico del agotamiento y crisis del desarrollo estadocéntrico, en un contexto sociopolítico de ascenso y fortalecimiento de las clases obreras y campesinas, y en un contexto internacional de agudización de la Guerra Fría, acentuado en América Latina y Chile por la presencia e influencia de la Revolución Cubana en sectores importantes de la intelectualidad de clase media y en los partidos de izquierda.

Al Gobierno de Salvador Allende le tocó enfrentar un período de agudas contradicciones sociales y radicalización sociopolítica tanto de la izquierda como de la derecha. El programa de la Unidad Popular, basado en la expropiación de numerosas empresas industriales y agrícolas, conjuntamente con una política económica y social sumamente expansiva, así como las fuertes reacciones adversas internas y externas, contribuyeron a acentuar dichas contradicciones, lo que derivó en definitiva en graves enfrentamientos sociales y agudo deterioro productivo, y en definitiva al golpe militar de septiembre de 1973.

A pesar de la grave crisis generalizada que vivió el país en esos 3 años, se pueden señalar algunos importantes logros de este período como la nacionalización de la gran minería del cobre, que facilitó el manejo macroeconómico de las finanzas públicas y de la balanza de pagos, y la profundización de la Reforma Agraria, que permitió el fin del latifundio improductivo, y generó las condiciones para el posterior el aumento en la utilización y productividad la tierra. Entre los legados más negativos, en lo económico, están los profundos desequilibrios macroeconómicos, la inflación descontrolada y la desorganización productiva.

#### *Contexto internacional: globalización capitalista*

Durante la década de 1960 hace su reaparición la inversión privada directa internacional que había desaparecido con la crisis de los años 30. Venía ahora encarnada en la emergente corporación transnacional, al comienzo únicamente norteamericana y

posteriormente también europea y japonesa. Ésta aprovecha los mercados nacionales creados en los países periféricos gracias a las medidas proteccionistas y las políticas de fomento industrial, para saltar las barreras comerciales mediante la instalación y/o la adquisición de filiales manufactureras locales. Es el comienzo del proceso de transnacionalización (globalización) al nivel de la estructura productiva, y de su extensión y profundización al de los patrones de consumo.

En esos años comienza también a recrearse con el auge de los eurodólares un mercado financiero privado internacional, cuya expansión durante la década de 1970, después de las crisis del petróleo de 1972 y 1979 alcanza dimensiones extraordinarias, facilitando un endeudamiento generalizado y desmesurado del mundo subdesarrollado. Esta situación insostenible desemboca en la crisis de la deuda externa de 1982, al aplicarse en el mundo desarrollado políticas monetarias extraordinariamente restrictivas de altísimas tasas de interés para enfrentar los desequilibrios desencadenados por las crisis del petróleo.

En síntesis, el péndulo regresaba a un nuevo período de integración económica internacional, conocido ahora como la globalización, que comenzó con la recuperación del comercio, siguió con la expansión de la inversión privada transnacional, y se ha completado, sobre todo después de 1973, con la creación de un gigantesco mercado financiero transnacional de carácter privado. Este fenómeno tiene una serie de consecuencias, pero lo que interesa destacar en primer lugar es el debilitamiento del sistema financiero internacional público, y en general, de todo el sistema internacional de asistencia bilateral y multilateral al desarrollo. Ha habido, de hecho, una suerte de privatización del sistema de relaciones económicas y financieras internacionales.

Durante la década de los setenta, una parte considerable de la estructura institucional nacional e internacional que emergió del período anterior de cambios sistémicos fue nuevamente objeto de una sustancial reorganización. El proceso de Reforma Económica que se ha generalizado en la actualidad se inició en la práctica a mediados de los años sesenta: la eliminación de los controles de cambio sobre las transacciones financieras que

aún persistían en ciertos países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Europeo (OCDE) desde el período de la posguerra (lamentablemente, sus esquemas de “sustitución de importaciones” para el apoyo y la protección de la agricultura todavía están vigentes); los intentos de liberalización en países socialistas tales como Hungría, la URSS, Polonia y China; el paso resuelto de las estrategias de sustitución de importaciones a la promoción de las exportaciones en Corea y Taiwán. También en América Latina y en Chile se dieron pasos en esa dirección: esquemas de reducción y simplificación arancelaria, introducción de la reajustabilidad cambiaria, el reemplazo de los controles cuantitativos de las importaciones por depósitos a plazo, la reducción y simplificación de los controles y subsidios de cambios y precios, la promoción deliberada de exportaciones manufactureras en Brasil y de las frutas, el pescado y los productos forestales en Chile, las flores en Colombia, etc. En varios países este proceso se vio frustrado por intentos abortados por llevar a cabo revoluciones socialistas y, posteriormente, por los efectos del auge petrolero en los países exportadores de petróleo y por la permisividad financiera y el “boom” del endeudamiento de finales de los años setenta.

El nacimiento de la nueva era a nivel internacional se anunció en forma dramática con el colapso del sistema de relaciones económicas internacionales de Bretón Woods, las dos crisis del petróleo de los años 1972 y 1979 y la adopción de políticas neoliberales radicales por las administraciones Thatcher y Reagan. Todo esto forma claramente parte central del proceso global de transformaciones. Pero estos acontecimientos y los que estallaron en forma repentina e inesperada en los antiguos países del bloque soviético, han estado ocultando fuerzas más profundas que estaban en movimiento durante varias décadas allí y en otras partes del mundo.

Algunos de los fenómenos que revisten más significación para nuestros fines son los siguientes: Estados Unidos ha consolidado el aplastante predominio que tuvo durante más de medio siglo y sigue manteniendo y ejercitando sus indiscutido poderío militar; Europa y Asia, especialmente China e India están

emergiendo como potencias económicas y comienzan ejercer el correspondiente rol político; el sistema público multilateral de relaciones económicas internacionales que emergió después de la Segunda Guerra Mundial se ha visto erosionado por la expansión de las empresas multinacionales y la emergencia de la corporación global y por la desregulación financiera internacional. De este modo ha surgido un sector empresarial transnacional privado estrechamente integrado y muy poderoso, especialmente en las esferas financieras y de inversiones, así como por los mecanismos informales y sumamente elitistas de coordinación económica internacional.

El socialismo, tal como existió en los países del bloque soviético, se derrumbó, y con él la confrontación Este-Oeste que caracterizó el sistema mundial bipolar de la Guerra Fría; la desaparición del Segundo Mundo ha eliminado prácticamente la confrontación Norte-Sur, dejando a los países que componían el anterior Tercer Mundo, en proceso de reabsorción, como los restos del socialismo, por un nuevo sistema capitalista globalizado o simplemente abandonados en el limbo y desintegrándose económica, social e incluso políticamente.

Ha tenido lugar una profunda revolución científica y tecnológica que ha cambiado el énfasis anterior en las disciplinas físicas a las biológicas y a través del desarrollo de la microelectrónica y la revolución de la información, la robótica, la biotecnología y los nuevos materiales ha producido cambios fundamentales en todo el sistema económico y social, incluyendo la naturaleza de las relaciones inter e intra empresas y los procesos laborales así como las ventajas comparativas y de localización internacional de carácter tradicional.

La degradación del medio ambiente, el agotamiento de los recursos naturales y las amenazas a los ecosistemas locales, regionales y globales, han introducido toda una nueva dimensión en los asuntos humanos –la necesidad de un cambio hacia un desarrollo sustentable según lo proclamado tempranamente en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992) y recientemente con la confirmación de que el mundo está en un proceso de calentamiento global causado por la acción del hombre.

Finalmente, y de fundamental importancia para nuestro argumento, el rol predominante del Estado que emergió después de la Segunda Guerra Mundial, bajo diversas formas socioeconómicas y políticas, ha dado lugar a una sociedad civil renovada y fortalecida en las esferas social, política y cultural. Se podría argumentar que los acontecimientos de Mayo de 1968 en París y la Primavera de Praga que le siguió fueron señales premonitorias, tanto en el mundo capitalista como en el socialista, respecto del fortalecimiento de los movimientos sociales que representan los derechos de las minorías y las mujeres, el poder verde, la juventud, la descentralización y la participación democrática, la defensa de los Derechos Humanos, etc., todo lo que ha llevado a la correspondiente proliferación de las organizaciones de base y las Organizaciones No Gubernamentales y a una relativa retirada del Estado.

Este ha sido también el caso en el campo económico, incluyendo como lo más destacado el creciente predominio del mercado y el fortalecimiento de la empresa privada, conjuntamente con una participación declinante del gasto público en el PIB, un proceso masivo de privatización de empresas y servicios públicos y una mayor inversión privada en relación a la inversión pública. Este proceso ha sido reforzado por su vinculación con la gran expansión de las Corporaciones Transnacionales que, como se ha señalado, han dado origen a un proceso de globalización sin precedentes y a nuevas formas de relacionamiento entre ellas, el Estado y el capital nacional. Todo ello significa una profunda reorganización de las relaciones entre los sectores público y privado, tanto a nivel nacional como al internacional.

Con la globalización y las formas más complejas de interrelación económica privada de los mercados, los fenómenos antes mencionados generan nuevos problemas tales como, por ejemplo, aquellos asociados a las diferentes prácticas nacionales que afectan la competitividad internacional. Esto se convierte inevitablemente en parte de la condicionalidad bajo la cual se persigue la Reforma Económica. En consecuencia, las agendas de negociaciones internacionales –y también regionales- se encuentran en una coyuntura crítica en que las negociaciones están

avanzando desde el tratamiento de los productos al tratamiento de las políticas. Esta es la razón de la búsqueda de un mandato más amplio para la OMC en la dirección de evaluar diferencias de políticas e institucionales como fuentes de “distorsiones”.

La crisis interna de los modelos anteriores, y particularmente el catastrófico desenlace de la experiencia del socialismo real, coincidieron así con la reanudación y fuerte expansión de las inversiones extranjeras privadas. Estas se materializaban ahora mediante la multiplicación de las corporaciones transnacionales junto con la enorme ampliación del sistema financiero privado internacional. Esta se inició con el mercado de los eurodólares a fines de la década de 1960 y se multiplicó exponencialmente con la acumulación de las reservas de petrodólares en la banca privada internacional como consecuencia de la crisis del petróleo. Todo esto coincidió con el giro que estaba teniendo lugar en materia de políticas económicas y de pensamiento económico ante el creciente fracaso de las políticas keynesianas durante los años 70 para estabilizar las economías desarrolladas y recuperar el crecimiento.

La crisis de la deuda externa obligó después, a comienzos de los años 80, a los países deudores a realizar profundos ajustes macroeconómicos y fue la ocasión que aprovechó la nueva constelación internacional de intereses financieros y comerciales para imponer un conjunto de Reformas Estructurales bautizadas posteriormente como “el Consenso de Washington” destinadas a desmontar la institucionalidad estadocéntrica montada en las décadas anteriores mediante la reducción drástica de los aranceles y controles cambiarios, la apertura financiera, la privatización de las empresas y servicios públicos, la desregulación y liberalización de los mercados, la política social focalizada, y en general, la jibarización del estado y su financiamiento básicamente mediante impuestos indirectos. Se trataba de reestablecer y ampliar al máximo el predominio del mercado en una economía abierta y desregulada con la menor intervención estatal posible.

La integración financiera transnacional, el reinicio del acceso fácil y amplio al sistema financiero privado internacional y la posibilidad de endeudarse en gran escala significaron una

gran presión y estímulo para adoptar políticas de apertura comercial y financiera. Cuando el conflicto político entre diversas coaliciones se define en ese sentido, ello induce una reasignación de recursos hacia los sectores de ventajas comparativas naturales, ampliado en algunos países hacia actividades manufactureras con ventajas adquiridas durante el proceso de sustitución de importaciones. Esto constituye un hecho nuevo de la mayor importancia: el dinamismo de las exportaciones no tradicionales no podría explicarse sin la creación de capacidad productiva en la etapa anterior.

Ahora bien, los criterios de mercado responden a la distribución del ingreso, a las preferencias de los consumidores de rentas más altas y a las estrategias de mercado de los grupos privados nacionales y transnacionales de mayor poder y dinamismo económico. Los empresarios tienen una libertad mucho mayor, pero es dudoso si esa mayor libertad de maniobra es necesariamente ventajosa para los países que reciben estos grandes flujos de capital privado, a menos que existan estímulos institucionales en el país para invertirlos productivamente y condiciones de estabilidad macroeconómica para asegurar sus retornos. A menos que se trate de sociedades firmemente comprometidas con políticas de desarrollo, la holgada disponibilidad financiera privada externa puede desviarse al consumo y/o a la fuga de capitales en lugar de contribuir a ampliar y diversificar la capacidad productiva. Además, el mercado -por sí solo- no es el instrumento más adecuado para orientar los recursos al desarrollo de un sistema productivo diversificado, con justicia social y sostenible a largo plazo. Por supuesto que ello no es responsabilidad de los bancos que prestan sino de los países que reciben los recursos. A qué se destinan estos abundantes recursos financieros internacionales es la pregunta fundamental.

Todo esto va acompañado de la consolidación de la nueva coalición hegemónica: aparecen con renovado vigor –apoyados en el financiamiento privado internacional- los exportadores, los importadores, el comercio y los sectores financieros, integrados ahora en las Corporaciones Transnacionales, comandadas por el sector financiero, formando una coalición que remplaza la que

constituyeron los sectores industriales, los grupos medios y los sectores obreros. La reducción de la intervención del Estado deja que el mercado –sobre todo los principales grupos económicos– funcione lo más libremente posible, una reactualización de las políticas del tipo *laissez faire* y de toda la ideología del mercado, el libre cambio, las ventajas comparativas, el masivo apoyo de los nuevos centros de poder financiero transnacionales, etc.

#### *La implantación del modelo neoliberal en Chile*

Es en este contexto global de integración capitalista internacional que se produce en Chile el traumático colapso del estadocentrismo y el retorno del mercadocentrismo. La receta neoliberal en sentido estricto se aplica fundamentalmente desde 1974 hasta comienzos de la década de 1980. Sus elementos básicos son los siguientes: un drástico ajuste fiscal basado en la reducción de los gastos públicos corrientes, sociales y de inversión y la ampliación de la base tributaria mediante impuestos indirectos, la privatización de la mayor parte de las empresas públicas y de parte de los servicios públicos, la eliminación de la política industrial, la focalización compensatoria del gasto social, la apertura externa unilateral comercial y financiera, y la desregulación de los mercados de bienes y servicios y de factores productivos: tierra, trabajo y de capital.

Se trataba de erradicar completamente el modelo estadocéntrico de las décadas anteriores, no sólo en la reciente versión extrema del gobierno de la Unidad Popular, sino incluso desde sus orígenes en la legislación y políticas sociales pioneras de la década de 1920. Hay un esfuerzo fundacional de crear una economía y una sociedad de libre mercado, basada en el respeto irrestringido de la propiedad privada, el rol subsidiario del estado, reduciendo sus compromisos sociales y productivos y concentrándolo en la tarea de mantener los equilibrios macroeconómicos, la eliminación de las instituciones corporativas (Colegios profesionales, sindicatos, etc.), y la plena integración al mercado internacional.

La fase más purista de implantación del nuevo modelo de política económica dura hasta mediados de los años 80. La crisis de la deuda externa a comienzos de esa década produce, entre otros efectos, la quiebra del sistema bancario y financiero y eleva el desempleo generado por las políticas anteriores a niveles desmesurados. Ante estas circunstancias se abandona parcialmente la ortodoxia neoliberal de repliegue del estado. Por el contrario, este vuelve a actuar enérgicamente reorganizando el sistema financiero mediante una fuerte intervención y subsidios estatales, devaluando sustancialmente la moneda con el fin de estimular las exportaciones y la sustitución de importaciones, expandiendo el gasto y las inversiones públicas para estimular la demanda y el empleo, creando condiciones extremadamente favorables, léase subsidios, para estimular la inversión extranjera, particularmente en la minería y el sector forestal, y en los sectores de empresas y servicios públicos privatizados, estableciendo las condiciones para crear empresas privadas administradoras de los fondos previsionales acumulados históricamente por el antiguo sistema de Previsión Social y orientados a los sectores de rentas altas y medias, fondos que contribuyen sustancialmente a la creación de un sistema de financiamiento de largo plazo, controlado y orientado por el estado.

En este sentido, no cabe duda que entre los principales hitos positivos que deja la aplicación más ortodoxa del modelo neoliberal de mercado, se destacan aquellos relacionados con una búsqueda permanente de los equilibrios macroeconómicos, el saneamiento de las finanzas públicas, la creación de condiciones macro para el desarrollo exportador, instituciones y políticas para el desarrollo productivo, la privatización de empresas públicas (no obstante procedimientos muy cuestionables), nuevas clases empresariales privadas y un estado más acotado pero fuerte.

No obstante los enormes logros de este periodo, se continúa arrastrando muchos de los legados negativos del periodo neoliberal más ortodoxo, como son la excesiva concentración de la riqueza y el poder; una alta desigualdad distributiva; la ausencia de política de ordenamiento territorial; y una ausencia de visión y estrategia de desarrollo de largo plazo.

## II.- CRECIMIENTO CON EQUIDAD 1990-2006

### *Introducción*

El retorno a la democracia marcó el fin de un período de agudos enfrentamientos en la sociedad chilena. Entre las décadas del 60 y del 90 se experimentaron profundas reformas institucionales y estructurales. Bajo los lemas de la “revolución en libertad”, la “vía chilena al socialismo” y el “neoliberalismo”, se impulsaron y en alguna medida se impusieron y deshicieron parcialmente estas reformas.

Hay consenso a estas alturas que el retorno a la democracia fue un proceso pausado y negociado. La naciente administración optó por una política de consensos en el plano político, pero también en lo económico. Se asumió en gran parte el sistema económico instaurado por la dictadura, para luego ir reformándolo y ajustándolo gradualmente, particularmente enfocado en el plano social y en la inserción internacional del país.

Quienes vivieron el inicio del gobierno democrático presidido por don Patricio Aylwin, recordarán que se mezclaban los sentimientos de incertidumbre y esperanza. Los que habían sufrido la larga experiencia de un gobierno dictatorial, no solo se alegraban por la recuperación de la democracia, sino esperaban ver satisfechas sus aspiraciones de justicia. Por otra parte, algunos tenían temor a las represalias que se podían tomar en su contra por haber participado en el gobierno dictatorial y otros, particularmente empresarios, temían que las nuevas autoridades económicas que se habían manifestado contrarias a la política aplicada en el régimen anterior, abandonaran las reformas liberalizadoras logradas con alto costo y, además, dieran curso a las demandas reprimidas.

Para el gobierno también era materia de incertidumbre la permanencia del General Pinochet como Comandante en Jefe del Ejército y las reacciones posibles de las Fuerzas Armadas frente a los procesos por violación de los Derechos Humanos.

El desafío era ser consecuente con lo planteado ante el país por el Presidente y los Partidos de la Concertación y la cautela con que se debía proceder, tanto desde el punto de vista político,

como económico-social. Siempre que se da en forma simultánea el requerimiento de continuidad y cambio la solución adecuada requiere de mucha objetividad, prudencia y decisión. Esto se dio mucho más allá de lo que los distintos grupos sociales esperaban.

Acciones definidas de recuperación social, en cuanto a salarios, especialmente el mínimo; fortalecimiento de las organizaciones sociales, especialmente sindicales; aumentos significativos del gasto social, especialmente en salud, educación y vivienda; estuvieron condicionados a mantener los equilibrios macroeconómicos por considerar que éstos no solo tenían una justificación económica, sino un retroceso en este aspecto tendría un alto costo social.

El propósito de lograr crecimiento con equidad fue el objetivo estratégico que orientó al gobierno del Presidente Aylwin, que se ha mantenido en los sucesivos gobiernos de la Concertación.

Para ilustrar la importancia que el primer gobierno democrático daba a la justicia social, factor claramente diferenciador del gobierno anterior, se transcriben algunos párrafos del Mensaje presentado al Congreso Pleno por don Patricio Aylwin el 21 de Mayo de 1990.

*“Es evidente que, para superar esa dualidad, la llamada política del “derrame” no constituye un camino viable ni eficaz. Que el crecimiento por sí mismo mejore la situación de los más destituidos puede tardar varias décadas. Y, como nos dijo Su Santidad Juan Pablo II, “Los pobres no pueden esperar”.*

*“Chile necesita una acción positiva del Estado para progresar hacia la justicia.*

*“Un imperativo moral exige avanzar hacia un Chile donde exista cada vez mayor justicia social. Tenemos un compromiso solemne de hacerlo. Nuestras acciones durante estos meses son testimonio de ese compromiso, y no cejaremos en esta preocupación permanente por nuestros compatriotas socialmente postergados.*

*“Avanzar hacia una mayor equidad es también una condición de la estabilidad política y económica del país. Una sociedad atravesada por desigualdades socioeconómicas inaceptables para el sentimiento moral con-*

*temporáneo es el mejor sustrato para la exacerbación del conflicto político y su desenlace: el quiebre institucional y la opresión política consiguiente.*

*“Donde la injusticia social prevalece, no hay paz laboral ni confianza; empresarios y trabajadores se convierten en enemigos, con el consiguiente resultado de inestabilidad y estancamiento económico.*

*“No podemos avanzar en el camino del desarrollo sin avanzar a la vez en el camino de la justicia social. Para crecer, necesitamos trabajo, disciplina, perseverancia, paciencia, voluntad de emprender y unidad, lo que sólo puede conseguirse en un clima de equidad en que todos se sientan partícipes, no sólo en el esfuerzo, sino también en los frutos del crecimiento.*

*“Avanzar en el camino de la equidad significa integrar cada vez a más y más chilenos en el esfuerzo del desarrollo. La pobreza, la escasa educación, la mala salud de tantos chilenos, equivalen a un desperdicio de energías, talentos y capacidades potenciales”.*

En este contexto, se puede resumir que los principales logros del período post 1990 se refieren a conservar y fortalecer los equilibrios macroeconómicos, instaurando una regla de equilibrio fiscal, que la respeta en el tiempo, generando alta credibilidad en este aspecto; impulsa una reforma tributaria, que soporta en un corto plazo una política social mucho más expansiva y focalizada, dirigida en particular a la reducción de la pobreza que disminuye de un 38,6% en 1990 a un 13,7% en el 2006; se intenta corregir algunas de las externalidades propias del mercado, mediante el establecimiento de una fuerte institucionalidad regulatoria; se introducen en el desarrollo de tareas tradicionales del estado mecanismos de coordinación con el sector privado, por ejemplo, las obras públicas, mediante una política de concesiones; se estimula el desarrollo tecnológico y productivo; se crea una institucionalidad y política ambiental; y se amplía y profundización la inserción internacional en el plano económico y político.

En las secciones siguientes se presenta en forma resumida los resultados logrados en el período de 1990 a 2006 tanto en lo económico, como en lo social.

### *El crecimiento económico*

Las cifras globales de crecimiento de la economía chilena entre 1990 - 2006 son elocuentes, el promedio se vio afectado por la crisis asiática especialmente entre 1998 y 2003 y a pesar de ello, fue de 5.5%. Esto no tiene paralelo para un período tan prolongado y bajo condiciones de equilibrio macroeconómico. Si se considera el período 1990-1998 la tasa media de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), fue de 7.3%, impulsado especialmente por el aumento de las exportaciones y de la inversión. En el siguiente cuadro se presenta el aumento del PIB en algunos años comprendido entre 1990 y 2006

*Cuadro 1  
Crecimiento y Empleo 1990 - 2006*

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	1990-2006
1. Crecimiento PIB (%)	3,7	12,3	5,7	7,4	3,2	4,5	2,2	6,0	4,0	5,5
2. Desempleo (Prom Anual %)	7,8	6,7	7,8	6,5	6,2	9,7	9,8	10,0	7,8	8,2
3. Tasa de Inversión (% del PIB)	24,2	24,7	27,4	26,4	27,0	23,2	23,2	20,9	24,1	24,6
4. Crecimiento de Exportaciones (%)	3,6	11,9	26,1	3,8	-8,7	11,9	-0,5	50,1	40,7	13,5

---

Fuente: Crecimiento de PIB, Tasa de Inversión y Crecimiento Exportaciones

Como se puede observar el efecto más negativo y sostenido de la crisis asiática se reflejó en el aumento de la tasa de desempleo que ha experimentado una mejoría recientemente. Es también notoria la influencia de las exportaciones sobre el crecimiento que, aunque se nota cierta irregularidad, su aumento promedio es muy superior al del PIB.

Un resultado notable de la experiencia económica de los últimos diez y seis años es que el crecimiento se logró simultáneamente con un proceso de inflación decreciente y un balance equilibrado de la cuenta corriente y del presupuesto fiscal. Esto se puede apreciar en el Cuadro 2.

*Cuadro 2*  
*EQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS*

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	1990-2006
Infación (%)	27,3	12,7	8,9	6,6	4,7	4,5	2,8	2,4	2,6	7,5
Balance Cuenta Corriente (%PIB)	-1,6	-2,3	-3,1	-4,1	-4,9	-1,2	-0,9	2,2	3,6	-1,5
Balance Fiscal (% del PIB)	2,4	2,1	1,5	2,2	0,4	-0,7	-1,2	2,1	7,7	1,5

Fuentes: Infación: Instituto Nacional de Estadísticas; Balance fiscal: Dirección de Presupuesto y Balance Cuenta Corriente Banco Central

Los equilibrios macroeconómicos no son un “antojito” de los economistas, sino una condición necesaria del crecimiento, de la protección social originada en la estabilidad de precios y de la mayor independencia y capacidad de ajuste frente a los shocks externos.

Sería injusto sostener que los resultados logrados durante los gobiernos de la Concertación solo se sustentan en lo hecho de 1990 en adelante. Un mérito de los gobiernos democráticos ha sido utilizar y perfeccionar algunas de las modernizaciones, como es la apertura al exterior iniciadas en el gobierno anterior. Igualmente injusta es la afirmación que hacen algunos, en el sentido de que los gobiernos democráticos han sido meros administradores del modelo de la dictadura.

Frente a afirmaciones sin sustento objetivo, vale la pena recordar que el crecimiento económico promedio entre 1973 y 1989 fue de 2,9%, el porcentaje de pobres creció a cerca del 40% de la población, se deterioró la distribución del ingreso, se redujeron los gastos en protección social y la tasa de desempleo promedio fue de alrededor del 18%.

Desde un punto de vista conceptual, el llamado modelo neoliberal considera que el crecimiento económico resuelve “todos” los problemas y que el Estado debe ocuparse sólo de los más pobres a través de políticas asistenciales. Nosotros creemos que el Estado tiene responsabilidades reguladoras en lo económico y la obligación de corregir las desigualdades de origen y de oportunidades en lo social. Además, y muy fundamental, creemos que el Estado tiene la obligación de elaborar una visión estratégica del desarrollo a mediano y largo plazo, mediante la cooperación institucionalizada con todos los sectores relevantes del país. Es un Estado fuerte y diferente a lo que fue la tradición intervencionista del pasado y de la minimización que se pretende por algunos.

A pesar de los buenos resultados macroeconómicos de los gobiernos de la Concertación, se han producido ciertos hechos preocupantes como las imperfecciones del mercado y la concentración de actores económicos importantes. Nos referimos al alto grado de concentración económica vigente.

No es del caso repetir los antecedentes que confirman esta afirmación. Ellos son de conocimiento público en áreas tan significativas como la financiera, el retail, los servicios básicos, la propiedad accionaria, etc.

La concentración económica no es mala per se, muchas veces es un requisito para competir con éxito en el mercado global, en otros casos puede ser beneficiosa para el consumidor, pero también se dan situaciones en que a través de la concentración de la propiedad se ejerce dominación sobre proveedores y consumidores, imponiéndoles condiciones abusivas. Esto ha ocurrido y es un factor de des prestigio de lo que se ha llamado el modelo de desarrollo. Es precisamente en estas circunstancias donde el Estado debe ejercer su poder regulador para hacer prevalecer la competencia donde ésta no existe plenamente o sancionar severamente en los casos en que se infringen las normas de justicia en las relaciones económicas y comerciales.

En relación con la concentración económica ha habido una legislación insuficiente y, en otros casos, no se ha hecho pleno uso de las disposiciones existentes. Es este tipo de deficiencias lo que estimula la crítica a la concentración, tanto por sentirse desamparados frente a los abusos, como por la constatación de las grandes desigualdades existentes en la acumulación de propiedad e ingreso.

La superación de las condiciones de heterogeneidad excluyente es un desafío pendiente para lograr un desarrollo inclusivo.

Como se ha señalado anteriormente, es en las empresas de menor tamaño donde se genera la mayor proporción del empleo y es precisamente por la precariedad de esas empresas que la generación de empleo es insuficiente y su calidad es insatisfactoria. Al margen de los avances que se han logrado en los gobiernos democráticos, es conveniente presentar algunos rasgos destacados de la situación en que nos encontramos, con el propósito de iluminar el camino que aún queda por recorrer.

Una primera observación surge de la baja tasa de ocupación de los dos primeros deciles de ingreso, 27,9% y 39,6% respectivamente. En los deciles de ingreso más alto, estos porcentajes

eran de 65,4 y 70,4, según Casen 2006. Además, los dos primeros deciles tuvieron pocas variaciones desde 1990 a 2006. Por otra parte, si se observa la tasa de desocupación por deciles se puede comprobar que la tasa media de desempleo el 2006 fue de 7,3%, en cambio en el primer decil era de 26,6% en el segundo de 14,7%. También es notorio y digno de preocupación el hecho que el desempleo es mucho mayor en los jóvenes. En efecto, para el tramo comprendido entre 15 y 19 años la desocupación era en 2006 de 24,5% y entre 20 a 24 años alcanzaba al 15,1%, siendo menos de la mitad o de la tercera parte de este último porcentaje a partir de los 25 años.

Otra característica negativa de la situación laboral chilena, se refiere a la baja participación de la mujer y a su disminuida remuneración comparada con la de los hombres. La tasa de participación de la mujer ha aumentado de un 32,5% en 1990 a 43,2% en 2006. En cuanto a la remuneración en 1990 la mujer obtenía un ingreso equivalente al 72,3% del que obtenía un hombre, porcentaje que subió al 76,1% el año 2006.

En relación con el acceso a empleos de calidad, se ha estimado que el 42,7% corresponde a empleos de calidad media inferior, lo que generalmente va aparejado a desprotección social.

Los antecedentes anteriores ponen de relieve la trascendencia que tiene para el empleo mejorar las condiciones en que operan las empresas de menor tamaño.

### *Los resultados sociales*

Si hubiera que resumir en una frase la diferencia de enfoque en lo social entre el gobierno democrático y la concepción neoliberal que caracterizó a la dictadura, se podría decir que es el reemplazo del énfasis de lo asistencial compensatorio por los derechos sociales del ciudadano. Esto no significa desentenderse de la responsabilidad del Estado de compensar situaciones extremas, cuya solución definitiva es de largo plazo. La diferencia está precisamente en abordar simultáneamente las correcciones de fondo, que son producto del mal funcionamiento del mercado, y los paliativos temporales a desequilibrios de origen

que dan como resultado extremas desigualdades. La orientación al bienestar que está dada por la superación de condiciones económicas estructurales generadoras de pobreza y desigualdad, la creación de oportunidades y la extensión de la protección social, han sido objetivos simultáneos que han perseguido sucesivamente los gobiernos de la Concertación. Para que una visión de esta naturaleza sea plenamente exitosa requiere de una participación creciente de la sociedad civil, lo que ha sido insuficiente en la experiencia de los gobiernos de la Concertación. Esto se explica por lo difícil que ha sido reconstituir el destrozado tejido social que se recibió de herencia de la dictadura. De aquí nace la importancia de que las políticas sociales sean integradoras, para recuperar el sentido de comunidad y cooperación.

El resultado más notable de la combinación exitosa de crecimiento y equidad ha quedado de manifiesto en la encuesta Casen 2006 donde se informa que la pobreza disminuyó entre 1990 y 2006 de un 38.6% a un 13.7% y la indigencia de un 13% a 3.2%. Se ha criticado este resultado argumentando que el valor de la canasta de alimentos que se ha tomado como base para determinar la línea de pobreza e indigencia no corresponde al que resultaría si se actualiza y pone precio a la estructura de consumo prevaleciente. Es efectivo que un revisión de la canasta se hace necesario y que ello conduciría a un mayor valor, pero está fuera de discusión la reducción sistemática y significativa de la pobreza desde 1990 en adelante. En esta materia la experiencia chilena ha sido exitosa en comparación con lo que ha ocurrido en otros países.

Otra forma de medir el cambio que se ha producido en el bienestar es comparando las condiciones de vida de las familias actualmente con las que tenían en el pasado. Para esto se usa entre otros métodos, la calidad de la vivienda y la disponibilidad de bienes en el hogar. Las cifras disponibles más recientes corresponden a los censos de 1992 y 2002. Allí se comprueba que más del 70% de los habitantes son propietarios de sitio o vivienda, que la disponibilidad de alcantarillado y agua potable ha aumentado de una manera notable, que la disponibilidad de televisión a color supera el 50% de los hogares, lo mismo ocurre

con los refrigeradores, los vehículos se duplicaron, los celulares han tenido un crecimiento explosivo y en los últimos años está ocurriendo lo mismo con el acceso a Internet.

A simple vista se puede comprobar el cambio en las condiciones de vida de los chilenos.

La información que proporciona la última encuesta CASEN nos permite confirmar a través de distintos indicadores que la disminución de la pobreza absoluta se ha producido en las zonas urbanas y rurales; en las distintas regiones del país; en la población infantil; en las mujeres jefes de hogar; esto es de una manera generalizada en los distintos grupos sociales y a lo largo del territorio nacional.

No se comprueba el mismo cambio positivo en lo que se refiere a la pobreza relativa, en efecto, si se compara la distribución del ingreso autónomo por deciles los cambios son menores, salvo la disminución que se ha producido en el décimo decil, esto es en el de más altos ingresos, como se aprecia en el siguiente cuadro

*Cuadro 3*  
*Evolución de la distribución del ingreso autónomo según decil de ingreso autónomo  
per cápita del hogar, 1990-2006*  
( $\%$ )

Decil	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
I	1,4	1,5	1,4	1,3	1,2	1,3	1,2	1,2
II	2,7	2,8	2,7	2,6	2,5	2,7	2,7	2,9
III	3,6	3,7	3,5	3,5	3,5	3,6	3,6	3,9
IV	4,5	4,7	4,5	4,5	4,5	4,5	4,7	4,9
V	5,4	5,6	5,6	5,4	5,3	5,7	5,4	5,6
VI	6,9	6,6	6,4	6,3	6,4	6,2	6,6	7,0
VII	7,7	8,1	8,1	8,2	8,3	7,9	8,2	8,7
VIII	10,4	10,5	10,6	11,1	11,0	10,4	10,7	11,1
IX	15,2	14,8	15,4	15,4	16,0	15,1	15,3	16,0
X	42,2	41,8	41,8	41,8	41,4	42,7	41,5	38,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Mideplan en base a Encuesta CASEN, años respectivos.

De la comparación del ingreso autónomo se desprende que el decil más rico tiene un ingreso promedio 30 veces superior al decil más pobre. Esta situación cambia substancialmente si se hace la comparación del ingreso total, donde no sólo se considera el ingreso autónomo, sino también los subsidios monetarios y las transferencias en servicios gratuitos o subsidiados en Educación y Salud. Esto se puede apreciar en el cuadro siguiente para el año 2006.

En el cuadro 4 se destaca la importancia que tienen los subsidios monetarios y no monetarios particularmente en el caso del primer decil, donde representan 62,9% del ingreso total.

Por último para dar una impresión del cambio que han experimentado los hogares entre 1990 y 2006 se presentan los perfiles obtenidos de la encuesta CASEN para 1990-1996 y 2006.

*Cuadro 4  
Composición del ingreso total de los hogares 2006*

Componente de los Ingresos	Decil de Ingreso Autónomo									Total
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	
Ingreso autónomo	37,1	62,3	72,1	80,0	85,7	89,5	92,8	96,5	98,5	100,0
Subsidios focalizados	12,2	4,2	2,7	1,8	1,2	0,8	0,5	0,3	0,1	0,0
Subsidios no focalizados	1,0	1,3	1,1	0,9	0,6	0,5	0,3	0,2	0,1	0,3
Subsidios monetarios	13,2	5,5	3,8	2,7	1,8	1,3	0,8	0,5	0,2	0,0
Subsidios de educación	28,2	20,4	15,1	11,4	8,6	6,7	4,9	3,2	1,7	0,4
Subsidios de salud	21,4	11,9	8,9	5,9	4,0	2,5	1,6	-0,2	-0,4	-0,5
Subsidios Educación y Salud	49,7	32,3	24,1	17,3	12,5	9,2	6,5	3,0	1,3	-0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Casen 2006

*Cuadro 5*  
*Perfil de los hogares*

<i>CASEN 1990</i>	<i>Descriptores</i>	<i>Indigencia</i>	<i>Pobreza no indigente</i>	<i>No pobres</i>
Tamaño del Hogar (nº de miembros)		4,9	4,6	3,7
Jefatura femenina (%)		22,4	18,8	20,3
Analfabetismo (%)		8,0	6,2	4,4
Escolaridad (años de estudio)		7,2	7,9	9,7
Ocupados por hogar (nº de personas)		0,8	1,2	1,5
Miembros del hogar por ocupado (nº de personas)		4,8	3,8	2,6
Tasa de desocupación (%)		28,3	12,7	4,9
Tasa de participación laboral masculina (%)		72,4	73,3	73,9
Tasa de participación laboral femenina (%)		19,0	22,5	36,8

<i>CASEN 1996</i>	<i>Descriptores</i>	<i>Indigencia</i>	<i>Pobreza no indigente</i>	<i>No pobres</i>
Tamaño del Hogar (nº de miembros)		4,7	4,6	3,8
Jefatura femenina (%)		25,1	20,5	21,9
Analfabetismo (%)		9,2	7,1	4,1
Escolaridad (años de estudio)		7,1	7,9	9,9
Ocupados por hogar (nº de personas)		0,8	1,2	1,5
Miembros del hogar por ocupado (nº de personas)		4,7	4,0	2,6
Tasa de desocupación (%)		28,6	12,1	3,9
Tasa de participación laboral masculina (%)		68,3	75,1	74,9
Tasa de participación laboral femenina (%)		18,3	22,3	39,3
<i>CASEN 2006</i>		<i>Indigencia</i>	<i>Pobreza no indigente</i>	<i>No pobres</i>
Tamaño hogar (nº de miembros)	4.4	4.6	3.6	
Jefatura femenina (%)	44,4	34.7	28.8	
Analfabetismo(%)	6.9	6.0	3.6	
Escolaridad (años de estudio)	8.5	8.8	10.3	
Ocupados por hogar (nº de personas)	0.7	1.1	1.6	
Miembros del hogar por ocupado (nº de personas)	4.3	4.0	2.4	
Tasa de desocupación (%)	40.2	19.8	5.7	
Tasa participación laboral maculina (%)	58.3	63.8	73.8	
Tasa participación laboral femenina (%)	31.3	30.1	44.7	

Fuente: Encuestas CASEN 1990,1996 y 2006

El examen del perfil de hogares nos muestra aspectos positivos, pero también otros negativos que requieren de preocupación especial en los próximos años. Estos últimos se refieren especialmente al aumento de la jefatura femenina del hogar, a la tasa de desocupación de los indigentes y pobres no indigentes y a la tasa de participación masculina de los indigentes. Por otra parte, las buenas noticias vienen de la reducción del analfabetismo, el aumento de la escolaridad y el aumento de la tasa de participación femenina.

Otra forma de medir los logros sociales es utilizar índices por áreas. En el trabajo de Dagmar Raczyński y Claudia Serrano publicado en el libro “La Paradoja Aparente” cuyo editor es Patricio Meller, se recoge la siguiente información:

Área o sector	Situación alrededor del año 2000
Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cobertura prácticamente universal de la enseñanza básica de 8 años de duración, desde fines de los años 80.</li> <li>• Expansión fuerte de la enseñanza media en los años 80 que continúa en los 90. Hacia el año 2000 la tasa bruta de matrícula en la enseñanza media es cercana al 90%.</li> <li>• Expansión significativa de la educación postsecundaria en la década del 90, alcanzando a alrededor de un tercio de la población entre 19 y 24 años de edad.</li> <li>• Elevación de la escolaridad promedio de la población adulta; en la cohorte de 20 a 29 años, el promedio es de 12 años en áreas urbanas y de 9 en áreas rurales.</li> <li>• Caída en los índices de repitencia y deserción escolar y mejora en los de egreso oportuno a lo largo de la década de 1990.</li> </ul>

Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Descenso en la tasa de mortalidad infantil a un nivel de 9 por 1.000 nacidos vivos y de la tasa de mortalidad materna a 2 por cada 10.000 nacidos vivos.</li> <li>● Elevación de las expectativas de vida al nacer, las que para el quinquenio 1995-2000 son de 72 años en el caso de los hombres y de 78 en el de mujeres.</li> <li>● Perfil epidemiológico marcado por enfermedades “modernas”; cardiovasculares, tumores, traumatismos y accidentes y trastornos mentales, dejando en un segundo lugar las enfermedades infecciosas.</li> <li>● Superación de la desnutrición grave en menores de 6 años y madres embarazadas e incremento en la malnutrición con manifestaciones crecientes de sobrepeso y obesidad en niños y embarazadas.</li> <li>● Cobertura casi universal de atención materno-infantil (embarazo, parto y control sano de salud de niños menores de 6 años).</li> </ul>
Vivienda Infraestructura sanitaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Amplia cobertura de redes de electricidad, agua potable, eliminación de excretas en áreas urbanas.</li> <li>● Variedad y acumulación de experiencia en programas de vivienda para estratos medios y bajos, alto porcentaje de propietarios de vivienda.</li> </ul>

Por último, es importante destacar como nos ven desde el exterior comparado con otros países. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Chile ocupó el lugar 38 en el Ranking de Desarrollo Humano entre 180 países, siendo superado por Argentina (36) y Barbados (31) dentro de América Latina y el Caribe.

Por otra parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ubicó a Chile en el lugar 40 comparando el PIB de 172 países. Dentro de la Región fue superado por Brasil, México, Argentina y Venezuela.

Según el Índice de Libertad Económica, Chile tiene lugar 11 entre 162 países considerados (Economic Freedom Index desarrollado por Wall Street Journal y la Fundación Heritage).

El Informe de competitividad Global 2007-8 publicado por el Foro Económico Mundial ubicó a Chile en el número 27 entre 131 países.

En general Chile ha obtenido una buena ubicación en lo económico y en lo social comparado con los países de la Región, sin embargo en algunos casos ha perdido posiciones relativas y en otros ha tenido un progreso menor que el de otras economías emergentes o aquellas que hace algunos años atrás estaban en posiciones semejantes a las de Chile.

Si bien los indicadores dan una buena posición a Chile nos encontramos en una delicada disyuntiva de recuperar un ritmo de progreso más acelerado o enfrentar pérdidas en posiciones relativas.

### *Síntesis de logros e insuficiencias*

#### *Logros*

- Un logro que no se encuentra en nuestra historia democrática de los últimos 100 años es la continuidad de las políticas, con sus necesarios ajustes temporales, durante diez y siete años.
- La reducción de la indigencia y la pobreza junto a un mejoramiento generalizado de las condiciones de vida de la población, no tienen antecedentes históricos semejantes.
- El crecimiento económico ha sido un factor determinante en el mejoramiento del nivel de vida de la población.
- Los equilibrios macroeconómicos sostenidos han sido esenciales para lograr mayor crecimiento y equidad.
- Las políticas sociales han contribuido de manera significativa en la reducción de la pobreza, en reducir las desigualdades, mejorar las oportunidades en amplios sectores de la población, crear condiciones de movilidad social y mejorar “el capital humano” contribuyendo con ello al aumento de la productividad.

### *Insuficiencias*

- No obstante los logros alcanzados en la sociedad chilena persisten insuficiencias que constituyen desafíos para el Estado y la Sociedad Civil como es superar la indigencia; crear más y mejores empleos; reducir la informalidad; mejorar las condiciones productivas de las empresas de menor tamaño; reducir las desigualdades en la calidad de servicios básicos como educación, salud, vivienda; extender y mejorar los programas de protección social; perfeccionar las políticas destinadas a beneficiar a los grupos vulnerables; atender los problemas emergentes de drogadicción, alcoholismo y violencia y estimular la participación de la comunidad en los problemas que les afectan.
- Lo que se ha hecho es importante, pero lo que falta por hacer es más difícil porque existe mayor apremio por parte de la población que se siente insatisfecha y sus demandas actuales son por calidad lo que requiere de mayor eficiencia, más recursos y capacidad innovadora.
- Otro ámbito en que la concertación está en deuda, sin perjuicio de reconocer los avances realizados, se refiere a la heterogeneidad productiva, especialmente a las condiciones precarias de los trabajadores por cuenta propia, las micro empresas formales e informales y las pequeñas empresas. En este conjunto se concentra alrededor del 70% del empleo en condiciones de baja productividad e ingreso. En este sector se comprueban abusos en las relaciones comerciales con las empresas de mayor tamaño, tanto es así que en encuestas sucesivas las Mipyme asignan a ese tipo de relaciones el principal factor de su precariedad.

### III.- UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO INCLUYENTE

#### *Introducción*

Las principales conclusiones del análisis previo son: primero, que el modelo de mercado prevaleciente funciona muy bien para una parte de la población, pero no consigue evitar importantes y persistentes niveles de desigualdad y, segundo, que el Estado ha conseguido reducirlas, pero queda un remanente considerable y que se ha mostrado irreducible.

El pensamiento económico dominante sostiene que esta contradicción en el modo de funcionamiento del actual modelo se superaría aumentando la tasa de crecimiento económico y mejorando las políticas sociales.

Aunque algo se puede lograr por esa vía, se piensa que es hora de diseñar una estrategia de desarrollo renovada de largo plazo, con equidad creciente. De acuerdo a esta visión, no es posible formular políticas utilizando categorías globales, que no reconocen la heterogeneidad estructural imperante y que, por tanto, ignoran la esencia del funcionamiento económico y social del país.

#### 1.- Los desafíos<sup>3</sup>

Los desafíos que enfrenta esta estrategia renovada de desarrollo son: primero la aplicación de una política macroeconómica que conduzca a un crecimiento elevado y con plena utilización de la capacidad productiva del país, con bajo desempleo y estabilidad de precios. Segundo, que con ésta se logre una efectiva democracia económica, esto es, que conduzca a una gradual homogeneización productiva. Tercero, que produzca una elevación de la calidad de los empleos y que permita promover relaciones laborales equitativas. Cuarto, que se elimine la pobreza absoluta en el mediano plazo y que mejore la distribución de ingresos y la calidad de vida, en especial de las familias de menores ingresos.

---

3 Sunkel (2004, 2006b)

Finalmente, es imprescindible aumentar la participación ciudadana en las decisiones, lo que implica un gran cambio cultural pues se requiere una comunidad activa y participativa en las tareas de implementación de la estrategia propuesta.

## 2.- Contenidos de la estrategia<sup>4</sup>.

El logro de un desarrollo incluyente requiere combinar crecimiento con equidad y desarrollo con inserción social.

### *Crecimiento y equidad*

Se propone una estrategia de desarrollo inclusivo, que descansa en dos pilares: a) la acentuación de la actual dinámica exportadora ampliando su diversificación, y b) la atenuación de la heterogeneidad productiva estrechando las diferencias de productividad entre empresas de diferentes tamaños, sectores y regiones.

Pareciera que el problema no reside tanto en la velocidad del crecimiento como en su composición, o sea, en las profundas diferencias de productividad y calidad de nuestra estructura productiva, tanto en sus sectores productores de bienes como de servicios.

En el segmento moderno, competitivo y de elevada productividad, como es el caso del vinculado al comercio exterior, los grupos sociales (minoritarios) vinculados a él y las áreas geográficas respectivas, se expanden dinámicamente, muy por encima del promedio, pero con escasa creación de empleos directos.

Los segmentos de mediana o baja productividad, que incluyen el grueso del empleo informal y precario, los grupos sociales respectivos (mayoritarios) y los espacios geográficos en que se localizan, corresponden a actividades de lento crecimiento, que tienen escasos vínculos con los sectores de punta, participan sólo en forma tangencial en el crecimiento, y por tanto, por más elevado que éste sea, no genera los resultados esperados para la

---

4 Sunkel, Infante (2006)

mediana, pequeña y micro empresa, y los sectores de menores ingresos.

Se trata de una dinámica divergente con efectos socioculturales contradictorios. Aquellos que se insertan dinámicamente en el proceso de globalización satisfacen plenamente las expectativas socioculturales y de consumo que éste genera. Son los ganadores. Los que quedan al margen se ilusionan con el bombardeo televisivo y publicitario de la globalización a nivel virtual, que genera delirantes expectativas de consumo “pagadero en cómodas cuotas mensuales”. Se origina así una contradicción entre expectativas y realidad, además del agobio por el endeudamiento creciente, causado por la exacerbación del consumo. Posiblemente se encuentre aquí una de las causas de la insatisfacción social creciente, e incluso de las conductas antisistémicas como las reiteradas protestas violentas, la delincuencia y la drogadicción, las que no parecieran tener correspondencia con el exitoso crecimiento económico.

En este contexto, la acción del Estado está centrada en implementar políticas públicas a favor de los excluidos y en especial de los más pobres. Si bien esto ha permitido atenuar las carencias de estos grupos sociales, queda como tarea pendiente enfrentar el problema de la pobreza relativa y el de la equidad, es decir, disminuir las enormes diferencias que existen entre los grupos sociales excluidos y los de mayores niveles de ingreso.

Como lo muestra la experiencia reciente, los efectos sociales de esta dinámica disociadora y divergente pueden ser a lo más moderados con mayores tasas de crecimiento y una mayor y mejor utilización del gasto social. De allí que para enfrentar decididamente este problema, se requiere pensar en un cambio de enfoque de las políticas públicas y así superar gradualmente la heterogeneidad estructural prevaleciente en los diferentes sectores y regiones de la matriz productiva y social del país, puesto que ésta se ha constituido en el mayor obstáculo para lograr el crecimiento con equidad.

### *Desarrollo con inserción social*

El actual modelo económico descansa en la re-distribución a posteriori, de una parte (menor) de los ingresos generados por el crecimiento. Para avanzar con equidad creciente es preciso concebir una estrategia renovada de desarrollo cuyo objetivo central sea la inserción laboral productiva y social a priori en la propia estructura y funcionamiento del sistema socioeconómico, lo que aseguraría una mejor distribución primaria del ingreso en el momento de su gestación.

Ello implica pensar el desarrollo no solo en términos de los sectores modernos de exportación, si no también, y con verdadera contundencia, en los sectores de producción de menor productividad. El modelo actual opera bastante bien realizando la primera tarea, aunque requiere también dinamizarse con productos de creciente valor agregado. Sin embargo, la concepción que subyace al mismo, es que en el país existe una relativa homogeneidad productiva, lo que impide avizorar la excepcional prioridad que debiera otorgarse a la segunda tarea.

### 3.- Políticas y programas de la estrategia

Se trata de implementar una estrategia de desarrollo renovada que descansa en : a) una progresiva homogenización productiva y social, acompañada de la creación de nuevos sectores de la producción internos y de un cambio en las relaciones laborales y b) una dinámica exportadora reforzada con mayor diversificación y valor agregado.

### *Una política de transformación productiva*

Es preciso pensar en la ejecución de un ambicioso programa de transformación estructural de largo plazo (durante 15 a 20 años) que permita a los sectores menos avanzados aumentar gradualmente la productividad y los ingresos de los ahí ocupados y, por otra parte, mejorar con políticas públicas la calidad de vida de las

familias relativamente excluidas<sup>5</sup>. Un programa como el propuesto requiere un fuerte y sostenido impulso y la coordinación por el Estado, lo que deberá reflejarse en la asignación de importantes recursos por un período amplio de tiempo, si se desea cumplir con el objetivo de que la sociedad chilena progrese con equidad creciente<sup>6</sup>.

Una iniciativa de esta naturaleza debiera ser ejecutada con amplia participación del sector privado y organizaciones de la sociedad civil, en forma descentralizada en cada región y a nivel local, espacios en los que se evidencian en la práctica los diferenciales de productividad y las características específicas que deben ser superadas. El desarrollo de una “economía social” de este tipo, asentada en la experiencia acumulada de diversas instituciones estatales (CORFO, INDAP, FOSIS) sería una prometedora vía para lograr el desarrollo con equidad. Para acometer una tarea de esa magnitud es preciso forjar un nuevo contrato social, en el que las decisiones sobre la magnitud y aplicación de los recursos debieran ser tomadas a través del diálogo social entre trabajadores, empresarios, gobierno y representantes de la sociedad civil, en los niveles que corresponda, con el fin de responder en mejor forma a las necesidades reales de los ciudadanos. Ello requerirá también la readecuación de las instituciones para que el diálogo social pueda ser realizado efectivamente en los diferentes niveles de participación ciudadana.

---

5 Sunkel, Infante (2006)

6 De acuerdo a las experiencias de los países europeos después de la segunda guerra mundial (Italia) e inclusive en los años recientes (la anexión de Alemania del Este, Irlanda) se requiere una inversión equivalente a un PIB anual para realizar cambios estructurales en un período de 20 años. (implicaría destinar cerca de un 5% del PIB por año a estos fines). Estos programas fueron financiados con los Fondos de Cohesión Social de la Unión Europea.

### *Políticas para el aumento gradual de la productividad de las pequeñas empresas*

Uno de los objetivos básicos de la política de transformación productiva es modificar el actual modelo de negocios, que ha terminado por debilitar a segmentos cada vez más amplios de empresarios medianos y pequeños. Se entiende por modelo de negocios el conjunto de regulaciones y prácticas comerciales, basadas en un cierto sentido común y normas legales, que posibilitan determinadas estructuras de mercado y las modalidades operativas de éstas.

Por tanto, la política exige enfrentar: a) la desigualdad de oportunidades para emprender la que se refuerza con las desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza, con los accesos diferenciales a la educación y con la escasa competitividad de los mercados de capitales y b) la dificultad de al acceso a crédito, dado que los proyectos de pequeña escala tienden a ser por definición menos rentables que aquellos que son generados desde las grandes empresas.

El objetivo es fortalecer el potencial de generación de empleo directos creado por las Mipyme y, a la vez, el desarrollo de su potencial como empleadores indirectos, o derivados, vale decir a partir de su encadenamiento con otro tipos de empresas (grandes) a las cuales provean y de cuya dinámica económica se genere la expansión de los estratos de menor tamaño.

En este contexto, es importante identificar los sectores de la economía en las cuales podrían apoyarse nuevas políticas de empleo para las unidades económicas de pequeña escala. Las pequeñas empresas, han visto desaparecer los segmentos más orientados al área de transables y por ello estas unidades productivas orientan actualmente sus esfuerzos hacia los mercados de bienes y servicios no transables, en los que tienen un mayor potencial competitivo.

En este campo, se propone tres tipos de acciones para mejorar la retención de empleo por parte de las pequeñas empresas, así como para generar directa e indirectamente nuevos puestos de trabajo. Se trata de políticas de corto, mediano y largo plazo.

En el corto plazo, la propuesta es ampliar las oportunidades para las Mipyme en el área de servicios. Existen diversas necesidades sociales( cuidado infantil, de seguridad comunitaria, de integración de discapacitados, de atención a la tercera edad etc.), que pueden ser atendidos por pequeñas empresas de servicios, compuestas por profesionales jóvenes, de difícil empleabilidad en otras áreas de la economía, los que podrían organizarse en empresas pequeñas y ser parte de la Economía Social.

Las acciones de mediano plazo pueden tener un impacto en plazos de dos años cuando menos y se vinculan básicamente a programas de incorporación de las Mipyme al crédito de mediano plazo. Al respecto, se propone ampliar los actuales sistemas de garantías bancarias a las pequeñas empresas (FOGAPE, FOGAIN etc)

En el largo plazo se trata impulsar la creación de un ambiente de mayor competitividad que permita la expansión de los negocios de las pequeñas empresas. Al respecto, la clave es desarrollar un conjunto de normas pro-competencia que vele por la proliferación de entidades empresariales de pequeña escala.

El objetivo es que el nuevo modelo de negocios aplicado por las grandes empresas en sus relaciones con los pequeños establecimientos, incluya fuertes incentivos para el desarrollo de la actividad empresarial de las Mipyme, entre otros, su integración a clusters productivos.

#### *Políticas para crear una Economía Social*

La creación de una economía social, tiene como objetivo apoyar la construcción de un modelo de crecimiento económico incluyente. En este sentido, constituye un primer intento de responder al desafío de elaborar una estrategia renovada de desarrollo, lo que aseguraría una mejor distribución primaria del ingreso en el momento de su gestación.

En este contexto, la Fundación Chile 21 ha propuesto invertir en la creación de una economía social, formada por nuevos sectores de servicios sociales, cuya producción responda a las necesidades de los sectores menos favorecidos de la población lo que, en consecuencia, permitiría mejorar su calidad de

vida y, al mismo tiempo, crear más empleos con un nivel de remuneraciones y protección social adecuados<sup>7</sup>.

Esta propuesta está basada en el análisis de las experiencias de los países europeos en este campo. Al respecto, las profundas transformaciones sociales que se produjeron en Europa entre 1970 y 1990 (el envejecimiento de la población, la importante incorporación de la mujer al mercado laboral, el desarrollo de nuevas tecnologías de información y comunicaciones y los cambios en las pautas de consumo), tuvieron una notable repercusión en el sistema productivo, además de generar problemas de inserción social, de marginación y de exclusión de algunos sectores sociales de los países.

Con el objetivo de responder a estos desafíos, en estos países se estimuló el desarrollo de “nuevos yacimientos de empleo” que pudieran facilitar el trabajo a personas con dificultades de integración en el mundo laboral. Al respecto, cabe destacar que en los casos de Francia y España, las diferentes iniciativas de apoyo a los nuevos sectores adecuadamente organizados desde la economía social, especialmente a las actividades locales, están actualmente convertidas en alternativas viables para enfrentar los elevados niveles de desempleo y los efectos sociales negativos de los procesos de reestructuración productiva.

Por otra parte, la política de creación de una economía social en Chile, está orientada a promover iniciativas en áreas sociales no exploradas de la economía, o en espacios donde las políticas existentes han mostrado ser insuficientes para responder a las necesidades sociales de los grupos menos protegidos, cuya satisfacción no es bien resuelta ni por el sector público ni por el mercado, lo que se expresa en una gran demanda insatisfecha de servicios.

De allí que en la propuesta se identifiquen nuevos sectores de servicios sociales cuya producción responda a las necesidades

---

7 Ver Comisión de las Comunidades Europeas (1993); Infante (2006 a, 2006 b ).

de los grupos sociales en condición de pobreza relativa. Esto permitiría mejorar su calidad de vida y, al mismo tiempo, generar más y mejores empleos mediante encadenamientos productivos asociados a este ámbito específico.

El conjunto de carencias de los grupos menos favorecidos de la población cubiertas por los nuevos servicios, se pueden clasificar en tres bloques:

- Servicios sociales a la vida diaria (atención integral a la infancia, alfabetización digital y apoyo escolar).
- Servicios para mejorar el nivel de vida (convivencia segura y atención al adulto mayor).
- Servicios culturales y de recreación (promoción cultural, deporte y turismo).

En cuanto a la generación de empleo, además de invertir en la creación de nuevos servicios o nuevos sectores sociales, se propone aplicar políticas para reforzar la capacidad productiva de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme), con la finalidad de que éstas recuperen su participación, tanto en el mercado como en la generación de nuevas ocupaciones.

Respecto al impacto de estas medidas sobre la situación laboral, cabe destacar que, aun cuando los nuevos sectores sociales y las Mipyme son intensivos en empleo, éstos no son la solución final al problema de la desocupación, pero sí una fuente para crear puestos adicionales de trabajo que contribuyen a disminuirla.

Por otro lado, para implementar la economía social, se sugiere aplicar una política de gasto social activo, que posibilite la inserción de las personas en la sociedad, a través de la creación de empleos dignos .La calidad de estos empleos sociales sería superior a la de aquéllos creados directamente por los actuales programas públicos, dado que permiten crear servicios útiles para la satisfacción de las necesidades esenciales de las comunidades postergadas y representan nuevas oportunidades de trabajo permanente, con una remuneración acorde con la productividad, una relación contractual equitativa y una protección social aceptable.

Además, se propone que los programas de empleo social sean ejecutados a nivel territorial para asentar localmente el proyecto de desarrollo incluyente, con la participación de la comunidad y los principales agentes con responsabilidades en el campo del empleo y social. De esta forma, se estaría promoviendo la creación de un marco favorable para la participación de los actores sociales involucrados, requisito básico para la implementación eficiente de las políticas de desarrollo expresado a través de los diferentes acuerdos bipartitos o tripartitos.

#### *Nuevas relaciones laborales y diálogo social<sup>8</sup>.*

La formulación de una nueva estrategia de desarrollo, que considere la heterogeneidad productiva y que logre una mayor homogenización productiva, exige forjar un nuevo contrato social ampliamente compartido. A través del diálogo entre trabajadores, empresarios, gobierno y representantes de la sociedad civil, en los niveles que corresponda, con el fin de responder en mejor forma a las necesidades reales de los ciudadanos. También es requisito la readecuación de las instituciones para que el diálogo social pueda ser realizado efectivamente en los distintos niveles de participación ciudadana.

El nuevo pacto social debiese incorporar, entre otras políticas, una nueva institucionalidad laboral que asiente y garantice la negociación colectiva como una de sus dimensiones esenciales, no sólo para aminorar los persistentes niveles de desigualdad salarial a través de una más justa distribución funcional o directa de los ingresos, sino también para reducir las asimetrías que se generan en la inserción laboral de los asalariados y en su acceso a puestos de trabajo decentes o de buena calidad.

Un reto importante en la formulación de una estrategia de desarrollo inclusiva y con justicia social lo constituye la construcción de instituciones sólidas para el mercado de trabajo. En tanto estos mercados son imperfectos y esencialmente asimétricos

---

8 Ver Feres, Infante (2007).

requieren ineludiblemente de instituciones que los equilibren a fin de que los beneficios del crecimiento se traduzcan, tanto en reducciones persistentes de la exclusión social, como en efectivas oportunidades sociales de desarrollo para todas y todos sus ciudadanos.

El diálogo social representa una importante institución del mercado de trabajo asociada al concepto más amplio de participación ciudadana, definiéndose su función macro social como la de contribuir, precisamente, al diseño de políticas públicas funcionales a un crecimiento económico inclusivo y con equidad social.

El diálogo social y la negociación colectiva están destinados, además, a cumplir un importante rol para una adecuación concertada -provechosa para todos los actores y para el país en su conjunto- frente a los cambios en la economía, en la organización de la producción y del trabajo, e incluso de la propia estructura empresarial.

El marco regulatorio de la negociación colectiva debiese dar cuenta, a través de una estructura flexible, tanto del nuevo paradigma de empresa como de la asimetría contractual entre las grandes empresas y las Mipyme, en particular en lo que dice relación con los clusters y las cadenas productivas. Este debiese propender a una más equitativa distribución de los costos y también de los beneficios que se capturan en la comercialización de los productos finales, evitando, particularmente, que los bajos ingresos del trabajo y el no cumplimiento de los derechos laborales continúen legitimándose como factores de competitividad.

### *La estrategia exportadora*

En el contexto de una estrategia renovada de desarrollo la pregunta clave para formular una política exportadora es ¿Cómo lograr que el proceso hacia la integración transnacional y la presión por una mayor competitividad se traduzca en una ulterior integración nacional, económica y social?<sup>9</sup>.

---

9 Véase Sunkel (2004)

En otros términos, y como es destacado en Guardia (2006), se trata de que el crecimiento económico que puede derivarse de un nuevo impulso exportador, basado en la diversificación de los productos exportados, permita lograr que los beneficios de este mayor crecimiento estén mejor distribuidos que en el pasado. De esta manera la dinámica de las exportaciones aporta no solo a elevar el crecimiento, sino también a mejorar la actual distribución del ingreso.

Además, si no se quiere repetir la experiencia de auge y colapso del salitre es imprescindible una mucho mayor diversificación exportadora. Chile tiene actualmente, gracias al auge del cobre, una oportunidad histórica. Pero si no se emprenden ahora estas tareas fundamentales de largo plazo, difícilmente llegará alguna vez a ser un país desarrollado.

Entre los fundamentos de la estrategia propuesta (Guardia, 2006) se destaca el hecho que el proceso de expansión de las exportaciones ha transformado la estructura productiva de la economía chilena, la que ha transitado desde la especialización primario exportadora clásica conformada por enclaves, a una plataforma más amplia y diversificada con la aparición del encadenamiento productivo en torno a una actividad o producto de gran dinamismo en el sector exportador (*cluster*).

Para obtener esos resultados es imprescindible que desde los inicios del diseño de la estrategia exportadora se dé prioridad a las políticas que conduzcan a reforzar los eslabonamientos de la estructura productiva con la finalidad de propagar los impulsos dinámicos hacia sectores rezagados que aún no se encuentran plenamente integrados. Por ello, al momento de definir la estrategia, es necesario considerar la red de relaciones en que un producto o rubro de exportación está integrado lo cual incluye, entre otros, la infraestructura de puertos, caminos, telecomunicaciones, servicios financieros y la educación y formación de los trabajadores.

También se debe considerar que el dinamismo exportador si bien eleva el crecimiento de la productividad, este no asegura que tal aumento sea homogéneo ya sea entre “clusters” o al interior de cada uno de ellos. De allí que sea importante aplicar políticas para reducir la heterogeneidad estructural que caracteriza a

la cadena productiva y lograr así una distribución más equitativa de los resultados del crecimiento de las exportaciones entre las Mipyme y las empresas más dinámicas. De esta forma, una inserción internacional que promueva la constitución de cadenas productivas más integradas, con mayores grados de elaboración podría ser uno de los pivotes para elevar la productividad y, al mismo tiempo, mejorar la distribución del ingreso.

#### 4.- La necesaria modernización del Estado.

La estrategia de desarrollo propuesta incluye nuevas formas de interacción entre el Estado y el mercado, y también entre éstos y el ciudadano, la sociedad civil, las organizaciones solidarias de base, y las regiones y localidades; un mayor énfasis en la eficacia, la flexibilidad y la descentralización; y una preocupación primordial por los aspectos tecnológicos, institucionales y organizativos. En lo que sigue se abordará sólo las dimensiones fundamentales de la necesaria modernización que debería emprender el Estado para llevar adelante una estrategia de desarrollo con fines distributivos.

Un eje fundamental en torno al cual gira inevitablemente cualquier conjunto de propuestas es el del rol que tendrá el Estado. Durante las últimas décadas se ha procurado reducir su tamaño se ha visto reducido, se ha intentado descentralizar sus funciones y mejorar la gestión pública. Sin embargo, en la medida que estos objetivos se fueron cumpliendo aparecieron nuevas necesidades y funciones de la intervención pública en materia, por ejemplo, de supervisión y regulación de ciertas actividades y de responsabilizarse por las condiciones de los sectores sociales y productivos más precarios. (Sunkel, 2004)

En la nueva etapa de desarrollo propuesta, caracterizada por los objetivos de reducción de las brechas de productividad y la inequidad, es necesario que el Estado asuma la responsabilidad de contribuir a plantear una visión estratégica nacional de mediano y largo plazo con el fin de servir de marco orientador para reordenar y mantener los estímulos coherentes con

esa visión y que se organice eficazmente alrededor de esta nueva función central.

Como se indica en un trabajo reciente. (Rojas, 2006), la modernización del Estado es un proceso de actualización, con el objetivo de dotar al sector público de más y mejores capacidades para enfrentar las tareas tradicionales y cumplir con la responsabilidad de plantear una estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo. Se trata entonces de crear las condiciones para transformar los servicios y empresas públicas en organismos capaces de aprender, adaptarse y responder adecuadamente a los nuevos requerimientos. Como se ha destacado, la nueva estrategia de desarrollo consiste básicamente en reducir los diferenciales de productividad entre los diferentes segmentos de la economía, cuestión que involucra tanto a los sectores internos como al sector exportador. Dado que la estrategia pretende involucrar a los actores interesados a nivel de ramas de actividad económica y comunas, el Estado debería tener la capacidad no solo de diseñarla con la participación efectiva de empleadores, trabajadores y la comunidad, sino de aplicar políticas que consideren simultáneamente los aspectos globales, sectoriales y locales.

## 5.- Participación Ciudadana

Es conocido que la participación de la comunidad en los asuntos públicos es reducida. Ello indica que hay una enorme tarea de creación de una institucionalidad participativa, a través de la descentralización, de la regionalización, la iniciativa local, las organizaciones de base, todo tipo de asociaciones, cooperativas, mutualidades, municipios, juntas de vecinos, organismos de desarrollo social, organizaciones filantrópicas; en fin, una red de instituciones sociales de base. Esta es tal vez la tarea más grande que se tiene por delante, dado que involucra además un profundo cambio cultural, pues requiere la constitución de una comunidad activa y participativa (Sunkel, 2004).

Dada la complejidad de las tareas indicadas, no se prevé que esta labor pueda ser asumida por alguna de las instituciones públicas vigentes, de allí que se proponga la creación de una

“Agencia de Desarrollo” con plena autonomía y que cuente con una institucionalidad equivalente a la que hoy tiene la CORFO en materia de fomento productivo.

Para que una institucionalidad como la propuesta mejore la actual capacidad de gestión del Sector Público será preciso, entre otros, contar con profesionales de buen nivel, para lo que será necesario contar con recursos para mejorar sustancialmente las remuneraciones de los funcionarios públicos. Además, la actividad pública se debería enmarcar en planes estratégicos y planes operativos, con la finalidad de crear un sistema común de manejo de instrumentos de dirección. Por último, sería deseable que en la actividad pública se extienda el uso de los incentivos económicos ligados a la obtención de resultados, con lo que se lograría un desempeño más eficaz y eficiente del Sector Público.

#### 6.- Comentarios finales

De este trabajo sobre los lineamientos de una estrategia de desarrollo inclusivo de largo plazo con un enfoque estructural, surgen los siguientes comentarios:

- El primero, es que la desigual distribución de ingresos se mantiene debido a la persistencia de la heterogeneidad productiva, factor originario de la diferenciación salarial y de la asimetría en la inserción laboral y el acceso a los puestos de trabajo de buena calidad.
- El segundo, es que muy probablemente que los resultados distributivos del presente se reiteren en el futuro, si no se reflexiona ahora sobre la capacidad del actual modelo de crecimiento económico, para enfrentar la desigualdad en la distribución del ingreso y reducir progresivamente el déficit social en el mediano plazo.
- El tercer comentario, se refiere a que en la nueva etapa de desarrollo propuesta, es necesario que el Estado asuma la responsabilidad de contribuir a plantear una visión estratégica nacional de mediano y largo plazo, lo que implica un cambio de enfoque de las políticas públicas.

- Finalmente, se destaca que la estrategia de desarrollo propuesta incluye nuevas formas de interacción entre el Estado y el mercado, y también entre éstos y el ciudadano, la sociedad civil, las organizaciones solidarias de base, y las regiones y localidades; un mayor énfasis en la eficacia, la flexibilidad y la descentralización; y una preocupación primordial por los aspectos tecnológicos, institucionales y organizativos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Assael, H. (1998) "La búsqueda de la equidad", Revista Cepal N° Extraordinario, CEPAL, Santiago.
- Chenery, H., et al., (1974) Redistribution with Growth, The World Bank, Washington, D.C.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993) "Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI", Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- De Gregorio, J., Landerretche, O., (1998) "Equidad, Distribución y desarrollo integrador" en Cortázar, R., Vial, J., (ed) Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo, DOLMEN/CIEPLAN, Santiago.
- Feres ME, Infante R.(2007) "Chile:Las relaciones laborales del futuro "Colección Ideas. Editorial Chile 21,Santiago
- Ffrench- Davis, R. (1974) "Mecanismos y objetivos del redistribución del ingreso" en Foxley, A., (ed) Distribución del Ingreso, FCE, México
- \_\_\_\_\_ (2005) "La Distribución del Ingreso: Deuda Pendiente" Informe N° 478 de Asuntos Públicos, ver en [www.asuntospublicos.org](http://www.asuntospublicos.org)
- García, A, (2005) "Chile: Distribución del ingreso y visión estratégica: Lecciones de Países Exitosos". Publicado en <http://www.chile21.cl/ideas/50.act> y [http://www.uc.cl/laucmiraachile/html/que\\_es.html](http://www.uc.cl/laucmiraachile/html/que_es.html)

- Guardia A. (2006) "Lineamientos de una estrategia exportadora para aprovechamiento de los Acuerdos Comerciales y los clusters industriales existentes"(Santiago ,CED)
- Infante, R., (1981) "Heterogeneidad estructural, empleo y distribución del ingreso" en El Trimestre Económico N° 190, FCE, México DF.
- \_\_\_\_\_, (2006 a) (ed) Chile: Transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo, Ediciones Chile 21, Santiago.
- \_\_\_\_\_, (2006 b) "Economía Social. La experiencia de los países europeos", en Revista Foro N° 56, Ediciones Chile 21, Santiago.
- \_\_\_\_\_, O.Sunkel( 2006c) "Hacia un crecimiento incluyente "Revista Foro Año 6,#61 ,Ediciones Chile 21, Santiago
- Landerretche, O. (2006) en "Cuenta Pública del Vicepresidente Ejecutivo" CORFO, Santiago.
- Marshall, J., (1987) "Los obstáculos para el crecimiento de la economía chilena" en Edwards, E., (ed) Dinamismo y Equidad: cohabitación forzosa, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago.
- Martner, G., "Exclusión y necesidades sociales" en Infante (ed) Chile: Transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo, Ediciones Chile 21, Santiago.
- Meller, P., (2005) "Una revisión del debate ideológico-económico sobre equidad y crecimiento" en Meller, P., (ed) La paradoja aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el dilema, Aguilar Chilena de Ediciones S. A., Santiago.
- Molina, S., (2005) Es el tiempo de la Equidad, Banco del Desarrollo, Santiago.
- Muñoz O. (2007) El modelo económico de la concertación.1990-2005. ¿ Reformas o cambio? Editorial Catalonia, Santiago
- Pinto, A., Di Filippo, A., (1974) "Notas sobre la estrategia de la distribución y redistribución del ingreso en América Latina" en Foxley, A., (ed) Distribución del Ingreso, FCE, México
- \_\_\_\_\_, (1982) "Desarrollo y pobreza en América Latina: Un enfoque histórico estructural" en Franco., R (comp)

- Pobreza, necesidades básicas y desarrollo, CEPAL/ILPES/UNICEF, Santiago.
- Rojas, P. (2006) Evolución de la economía chilena y sus desafíos para el futuro. (Santiago, CED)
- Ruiz-Tagle J., (1998) “Chile: 40 años de Desigualdad de Ingresos” Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Santiago.
- Rupfer, D., Rocha, F., (2005) “Productividad y Heterogeneidad estructural en la industria brasileña” en Cimoli, M (ed) Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina, CEPAL/BID, Santiago.
- Slavinsky, Z., (1964) “Anexo Estadístico” en CEPAL, “La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años”, E/CN.12/L.1, CEPAL, Santiago.
- Souza, P., Tokman, V., (1977) “Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas” en Muñoz, O., (comp.) Distribución del Ingreso en América Latina, CLACSO, Santiago.
- Sunkel, O., (1978) “La dependencia y la heterogeneidad estructural” en Revista El Trimestre Económico N° 177, Méjico DF.
- \_\_\_\_\_, (2004) “En busca del desarrollo perdido” en Colección Ideas N° 70, Fundación Chile 21, Santiago.
- \_\_\_\_\_, (2006 a) “La sostenibilidad del desarrollo vigente en América Latina” en Aromando, J., (ed) El desafío de la Globalización en América Latina, Jorge Baudino Editores, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_, Infante, R., (2006b) “Hacia un crecimiento incluyente” Revista Foro Año 6,#61, Ediciones Chile 21, Santiago
- \_\_\_\_\_, (2007) Los grandes giros de la política económica chilena en O.Sunkel y O.Landerretche Ensayos para el diálogo. Las estrategias de desarrollo en Chile: Una Mirada Global Fundación Felipe Herrera, Santiago.
- Tokman, V., (2004) Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda, FCE, Santiago.



EN BÚSQUEDA DEL ORDO-LIBERALISMO  
“TROPICAL”:  
ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO Y  
POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

*Silverio Zebral Filho<sup>1</sup>*

RESUMEN

El presente artículo tiene por objetivo discutir, de manera muy breve, la relevancia y viabilidad de una agenda de políticas públicas referenciadas en el marco de la Economía Social de Mercado, en el contexto latinoamericano de los tiempos actuales. Con este propósito, primeramente se identifica la presencia de un amplio conjunto de principios relativos a esta tradición en los nuevos textos constitucionales de países de la región que han transitado -con diferentes grados de éxito- hacia a la paz, hacia al poder civil, hacia a la democracia y hacia la economía de mercado en los años 80 y 90.

En seguida, se procederá a recuperar los elementos originales de la tradición ordo-liberal Alemana (los 11 principios constitutivos y regulatorios del Walter Eucken), para evidenciar cómo los problemas de difusión, traducción y reproducción de estas ideas hacia la realidad latino-americana han generado una ESM muy singular, apartada de sus bases dichas “liberales” originales. Reconociendo que esta desvinculación complica

---

1 Jefe de la Unidad de Innovación Gubernamental de la Organización de los Estados Americanos – OEA, profesor adjunto de la *The Graduate School of Political Management* de la *The George Washington University* y profesor asociado al *The Ostrom Workshop on Political Theory and Policy Analysis* de la *Indiana University at Bloomington*.

de sobremanera la tarea ya ardua de traducir, geográfica y temporalmente, los principios de ordenamiento socio-económico prevalentes en la Europa del Pos-Guerra, en políticas y programas públicos que tengan resonancia y efectividad en la América Latina del presente, el artículo propone un muy breve conjunto de directrices programáticas de orientación “ordo-liberal” asentadas en el contexto latino-americano que deberían encuadrar y ordenar la elaboración de las políticas y el ejercicio de la gestión pública en los países de la región interesados o comprometidos con los principios orientadores de la ESM.

## 1.- INTRODUCCIÓN

Distintos países de América Latina han experimentado diversos modelos de ordenamiento de la vida económica y social al largo de su historia reciente.

En los años 50, parte de los países del Hemisferio abrazaron el diagnóstico de la CEPAL acerca de la dependencia periférica resultante de la desventaja relativa en los términos de intercambio del comercio internacional. Algunos de ellos, tales como Argentina, Brasil y, en cierta medida, Colombia; han emprendido importantes procesos de substitución de importaciones que llevaron a una industrialización forzada, financiada con la captura de ahorros externos vía préstamos internacionales. En otras latitudes, tales como Venezuela, Ecuador y Bolivia, los elevados ingresos en dólar provenientes del sector de hidrocarburos no solo han suprimido la urgencia de tal substitución sino también prevenido el desarrollo de sectores de bienes industriales y servicios no-intercambiables con el Exterior – efecto que en la literatura económica se conoce como “enfermedad holandesa”.

Pese a sus resultados heterogéneos, estas distintas estrategias de transformación productiva no han sido suficientemente generadoras de rentas internas o suficientemente atractivas de la liquidez internacional para evitar los efectos adversos de los choques externos impuesto por la abrupta subida a de los precios del petróleo (1973 y 1979) y de la alza de las tasas de interés en EEUU (1981). A la crisis de la deuda externa de los

países de la región iniciada en 1982 se siguió toda una década de desajuste macroeconómico (estagnación, hiperinflación, desempleo masivo). En algunos casos, como los de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Colombia, la crisis económica se sumaba a Estados de institucionalidad muy débil, inmersos en violencia política interna y enfrentados entre sí en razón del transborde de estos conflictos domésticos más allá de sus fronteras nacionales.

A partir de la mitad de los años 80, diversos países del continente han impulsado reformas constitucionales en respuesta a este estado general de crisis. Dichas reformas tenían los objetivos concomitantes de pacificar conflictos internos (Guatemala -1985, El Salvador -1983, Honduras -1982), realizar la transición hacia la democracia y consolidar el poder civil (Brasil -1988 y Chile -1989) y/o redefinir el rol del Estado bajo un nuevo ordenamiento económico (Paraguay – 1991, Colombia 1991, Argentina 1993, Perú 1993, entre otros países).

En medio de una década de destacado reformismo constitucional, impulsado por razones de fondo bastante distintas, llama la atención el hecho que la larga mayoría de estos países en proceso de transición han consagrado en sus textos constitucionales -en algunos de ellos, junto a las llamadas “disposiciones permanentes”- un amplio conjunto de principios orientadores de la llamada “Economía Social de Mercado (ESM)”: la dignidad de la persona humana, la dimensión ética del trabajo, el equilibrio de las relaciones laborales, la función social de la propiedad, la responsabilidad fiscal, entre otros<sup>2</sup>.

---

2 La inspiración ordo-liberal/demócrata cristiana de estos textos es evidente. Apunta, por ejemplo, el preámbulo de la Constitución hondureña: (...) sancionamos la presente Constitución para que fortalezca y perpetúe un estado de derecho que asegure una sociedad política, económica y socialmente justa que afirme la nacionalidad y propicié las condiciones para la plena realización del hombre, como persona humana, dentro de la justicia, la libertad, la seguridad, la estabilidad, el pluralismo, la paz, la democracia representativa y el bien común (...). Preámbulos de contenido similar se presentan en

Además, una mirada longitudinal a los capítulos relativos al ordenamiento económico de estos textos, autoriza la interpretación de que ahí se ve reflejada una evidente adhesión -a lo menos, *de jure*- de los constitucionalistas a los lineamientos generales de un nuevo orden que se podría caracterizar como “ordoliberal”. Entre otros ejemplos, en la larga mayoría, dos casos, la apertura de sectores estratégicos controlados por el Estado (tales como energía y telecomunicaciones) a la explotación por emprendedores privados (por medio de privatizaciones o concesiones) se ha llevado de la manos con la construcción – una vez más, a lo menos *de jure* – de un robusto marco regulatorio necesario para encuadrar, disciplinar y fiscalizar la conducta de los agentes económicos en materia de intereses colectivos (tales como la cobertura universal de los servicios y la moderación de las tarifas de servicios) y en materia de defensa de la libre competencia (tales como el abuso del poder económico, el establecimiento de límites para la concentración sectorial y la criminalización de conductas anti-competitivas como la formación de carteles y la práctica de dumping).

Por otro lado, en la esfera de la política macroeconómica, estos mismos países han adoptado -con distintos grados de entusiasmo, disciplina y competencia- las recomendaciones del llamado “Consenso de Washington” como manual orientador para un ajuste previo que generaría la estabilidad monetaria y el espacio fiscal necesarios para llevar la transición en dirección de este nuevo ordenamiento.

La superación de la crisis social por el asentamiento constitucional de los principios de la ESM, la emergencia de un nuevo Estado-regulador bajo un nuevo marco jurídico-institucional ordoliberal y el ayuste macroeconómico de contornos neoliberales expresáronse en éste momento histórico de América Latina

---

los textos constitucionales de Paraguay, Bolivia, Colombia, El Salvador, entre otros.

como capítulos de una misma novela hacia la transición – así como lo hicieran 40 años antes ,en la Alemana de posguerra.

Sin embargo, es curioso percibir que estos tres elementos suelen sonar como un conjunto incómodo y disonante a oídos más atentos al debate público en América Latina. En nuestro continente, no se sabe bien por qué razón, esta triple complementariedad de mismas raíces histórico-geográficas ha ganado aires de contradicción irreconciliable y generando, a su vez, identidades y afinidades políticas divergentes entre las élites intelectuales nacionales. Aún más curioso es percibir que los economistas, polítólogos, sociólogos y formuladores de políticas públicas que se presentan frecuentemente confrontados entre sí en el debate público por cuenta de su afiliación a estas distintas visiones del orden económico ideal (a saber; la ESM, el ordo-liberalismo y el neo-liberalismo) comparten mucho más consensos y coincidencias que disensos cuando el debate deja la esfera principista de los modelos teóricos y aterriza, a nivel programático, en la esfera de lo posible.

El objetivo de este artículo es recordar la vinculación originaria de estos tres componentes desde sus principios en la Alemania de posguerra y ensayar su reconciliación a nivel programático en la América Latina de hoy en día, proponiendo directrices para el diseño, adopción, implementación, monitoreo y seguimiento de políticas públicas de orientación marcadamente humanista y demócrata cristiana en un tiempo caracterizado por la elevada complejidad y tecnicidad de la tarea de gobernar.

## 2.- DE VUELTA AL COMIENZO # 1: EL “HOMBRE” Y EL “ESTADO”, SEGÚN LA ESM

Así como toda tradición de pensamiento social, la ESM también dispone de un almacén de ideas – a lo menos, una ontología y una epistemología propias – donde se fundan sus principios de política y sus directrices programáticas. Entre estas ideas, se destacan: (a) una idea acerca de la naturaleza del “hombre” y (b) una idea acerca de la función del “Estado”.

La idea de “hombre” define el sujeto de la política. En contraste con el liberalismo económico en su acepción más tradicional, que define en hombre como el individuo cuya estructura de preferencias está calcada en la maximización del auto-interés, el hombre de la ESM ve su preferencias maximizadas por un equilibrio mutable de satisfacción de su auto-interés y del interés colectivo, una vez que reconoce y valora la condición de sujeto comunitario de todo “hombre”. Por esta misma razón, el hombre de la ESM es uno que se aparta de la concepción socialista correspondiente, en la cual el individuo es nada más que expresión de la clase social a que pertenece y sus preferencias son maximizadas por medio de la prevalencia del interés colectivo (o mejor dicho, del colectivo al cual pertenece).

Esta concepción de “hombre” como “persona” tiene dos implicaciones en el campo de las políticas públicas.

Primeramente, una vez que es “persona”, el sujeto de las políticas públicas implementadas desde el Estado tiene su bienestar determinado, no solamente por la atención a su interés, si no por el bienestar de sus pares y por el estado de su entorno socio-ambiental. Más que un conjunto de intereses económicos, la persona inmersa en la comunidad comparte con sus pares una identidad común basada en nacionalidad, trazos étnicos, herencia lingüística, lazos familiares y/o tantos otros atributos. Esta identidad común es el elemento del reconocimiento que garantiza la cohesión, la cooperación, la solidaridad y, por sí mismo, la protección mutua contra una eventual amenaza o enemigo externo. Además, en tiempos de globalización, el mundo interconectado permite que la formación de estos lazos de identidad este más allá de límites impuestos por la distancia geográfica y la territorialidad.

En segundo lugar, si el sujeto de las políticas públicas construye comunidades de identidad con bases en atributos de reconocimiento mutuo específicos, las políticas públicas deben diseñarse “a la medida” de estos atributos, entregarse por medio de modalidades convenientes a cada comunidad específica y articularse de manera multijurisdiccional, buscando la coordinación

de acciones y la convergencia de intereses entre esferas de gobierno con jurisdicciones territoriales distintas o sobrepuertas.

La idea de “Estado” define el objeto de la política. El liberalismo clásico sostiene que la asignación eficiente de los recursos productivos y la justicia distributiva de la riqueza son estados naturales del mercado. Así, la única esfera de justificación del Estado es la de ente-garante de la protección a los derechos naturales de los individuos: a la vida (seguridad) y a la propiedad (contratos). El Estado asume entonces el rol de Estado “garantizador” – como un “vigilante nocturno”<sup>3</sup>, según la célebre analogía de Mill (1859). De modo opuesto, el socialismo, en su acepción “marxista” o “fabiana”, sostiene que ni la asignación eficiente y ni la justicia distributiva son estados naturales del mercado. Así, la esfera de justificación del Estado transciende la distribución “justa” de la riqueza, alcanzando las decisiones de inversión que asignan recursos para las distintas modalidades de producción y acumulación. El Estado socialista asume la función y forma de un Estado “productor”, un gran demiurgo integralmente dedicado a la planificación central operada por la intervención directa en las relaciones y transacciones del mercado.

En oposición a estos dos extremos, el “Estado” de la ESM es uno que reconoce el mercado (cuando libre, de precios relativos transparentes y descentralizado) como mejor mecanismo para la asignación eficiente de los recursos productivos, pero desconfía que esta misma eficiencia pueda extenderse a la tarea de la distribución justa. Así, el Estado ordo-liberal asume la función y forma de un Estado “regulador”, un ente ordenador de las relaciones y transiciones del mercado por medio de la construcción y consolidación de un marco jurídico-institucional que disciplina “órdenes” políticas, económicas y sociales con base en la prevalencia de la Ley y del Estado de derecho.

---

3 Mill (1859)

### 3.- DE VUELTA AL COMIENZO # 2: LOS 11 PRINCIPIOS DE WALTER EUCKEN

Con base en estas concepciones singulares acerca del “hombre” y del “Estado”, Eucken (1952), el padre-fundador del ordo-liberalismo Alemán y el economista más destacado de la Escuela de Friburgo, ha desarrollado un conjunto de 11 lineamientos programáticos, siete lineamientos de carácter constitucional (K) y cuatro (4) de carácter regulatorio (R). Estos deberían enmarcar una “economía de mercado competitiva y responsable” en materia de política económica.

Años más tarde, este conjunto de principios serían revisados y ampliados por Muller-Armack (1956) de modo a contemplar especial enfoque a las políticas sociales, tema que venía cobrando importancia en el continente Europeo en aquél entonces. Como apunta Marktanner (2014), *“mientras Eucken señalaba cuestiones como la protección ambiental a los recursos de uso común demostrando impresionante previsión de los dilemas económicos de las generaciones futuras, su concepto subestimaba la importancia de la inclusión social y, en particular, de la movilidad social”*. En este sentido, si Walter Eucken fue el padre del ordo-liberalismo alemán, Muller-Armack fue el precursor da la ESM, tal cual la conocemos en los tiempos actuales en la Europa continental.

La tabla que se presenta a continuación, enuncia estos lineamientos, de carácter normativo, en su versión revisada y agregada:

*Fig. I – Los 11 principios de Eucken  
(re-organización y consolidación)*

Principios Constitutivos (K) y Regulatorios (R)	Órdenes (O)
K1 Sistema de Precios Eficiente K3 Merados Abiertos K2 Estabilidad (Macro) Económica R1 Libre Competición Regulada	Orden ECONOMICO: Asignación Económica según mercados competitivos y regulados
K4 Propiedad Privada K5 Libertad Contractual K6 Responsabilización Individual K7 Seguridad y Igualdad Jurídica R3 Corrección de Externalidades(*)	Orden JURIDICO-LEGAL Derecho de Propiedad definido en la Ley
R2 Protección Social Mínima R4 Mercados Laborales Efectivos	Orden SOCIAL Inclusión Social
R3 Corrección de Externalidades sobre el Medio Ambiente (*)	Orden AMBIENTAL Sostenibilidad Ambiental y Reglas para “Recursos de Uso Común”

Fuente: Adaptación del autor, con base en Van Suntum et all (2011).

Dos importantes ideas se desprenden de los principios Euckianos.

Primeramente, en lo que respecta al orden económico, una sociedad debe organizarse en la forma ideal de mercados perfectamente competitivos. Sin embargo, según Eucken, la libre competición no es el “estado natural” del mercado, ni la completa libertad de los agentes económicos intercambiando en el mercado llevaría a la consecución de este estado deseable de manera espontánea. Para poder desarrollarse de manera ideal -en forma de mercados múltiples y descentralizados, abiertos a la libre entrada de nuevos competidores, con un sistema de pre-

cio transparente, contratos asegurados en la Ley y sin abuso del poder económico por parte del más fuerte- el mercado necesita de un marco institucional proveído por el Estado. El Estado deberá, por lo tanto, “encuadrar” las transacciones del mercado por medio de la regulación.

En este sentido, Eucken nos ofrece la tercera pieza ontológica que faltaba a la ESM: una idea de la naturaleza “mercado”.

El mercado “ordoliberal” no es aquél surgido espontáneamente por medio de la mano invisible de Adam Smith que “coordina” sin aviso la repartición y la especialización del trabajo según la demanda por la producción de bienes diferenciados. Ni tampoco, será un espacio alienante surgido para la comercialización del excedente laboral (la “mas-valía” marxista) en forma de mercancías destinado a extinguirse cuando de la victoria definitiva de la revolución proletaria. Pero si es un espacio de producción de riquezas y bienestar, formado por sus múltiples actores, de múltiples preferencias y múltiples poderes de contrabando, pero constituido por la garantía que la acción estatal ofrece el justo cumplimiento de sus regla de funcionamiento y desarrollo basadas en la Ley.

Aunque no todos estos principios han llegado a aterrizar en políticas económicas y programas públicos de la Alemania del posguerra, no hay duda que, en su conjunto, su espíritu y dirección han enmarcado el desarrollo del llamado “capitalismo renano” en los años posteriores; y -más adelante- explícitamente inspirado los textos constitutivos y disposiciones regulatorias de la Europa Unida<sup>4</sup>.

Sin embargo, ¿cómo estos principios han sido traducidos para una realidad tan diversa de la europea como la de latinoamericana?, ¿qué tipo de “nuevas tintas” y características ha adquirido la ESM cuando algunos de sus principios ordenadores

---

4 Este contraste queda evidente cuando contrastamos estos principios con el modelo más tradicional de capitalismo de mercado, el anglosajón.

fueran incorporados al marco constitucional y regulatorio de las economías latino-americanas en la reformas constitucionales de los años 80s y 90s?, ¿en qué medida se ha logrado preservar su marco de referencia original en los trópicos?

Aunque supongamos que esta traducción fue suficientemente exitosa, ordo-liberales europeos y intelectuales de la ESM latina, ¿comparten una ontología y una epistemología común?, ¿se reconocen como hijos de una misma tradición intelectual?, ¿llegarían a algún mínimo acuerdo que pudiera denominarse “la agenda pública ordo-liberal para el siglo XXI”, enfrentados alrededor de temas políticamente sensibles, tales como el aborto, control de las drogas, poder de policía, mínimos sociales y/o políticas industriales activas?.

En el campo de los estudios de la difusión de las ideas, esta es una historia por contarse. Desafortunadamente, la sospecha inicial que esta distancia -que no es solamente semántica- es mayor a lo que pueda parecer a primera vista.

#### 4.- EXPRESIONES DE LA ESM EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA IDEA FUERA DE LUGAR?

Una rápida mirada a los grupos intelectuales portadores de la tradición “ordo” en Europa continental y en América Latina, revela que los principios de política económica de Walter Eucken y la ampliación hacia el ordenamiento de las relaciones laborales y sociales producido por Alfred Muller-Armack han ganado expresiones y identidades bastante distintas a cada lado del Atlántico.

En el caso europeo, el ordo-liberalismo y la ESM fueron adoptados por la gran mayoría de los países de la Europa continental del este y como modelo de ordenamiento de sus sistemas económicos, políticos (por ejemplo, la descentralizaron de manera subsidiaria, con base en un federalismo fiscal), y sociales (por ejemplo, el Estado de Bienestar y sus redes y mecanismo de protección laboral y social). En el caso de la ESM, la adopción alcanzó mención explícita en los tratados de constitución de la Unión Europea. Allá, la ESM fue impulsada por los partidos del

centro político “más a la derecha” y suele estar presente en los manifiestos y programas de partidos y movimientos políticos de perfil más conservador, tales como la CDU alemana, el PP español, la UDC italiana, la UMP francesa y, por extensión, el Partido Popular Europeo y su grupo parlamentario, hoy la fuerza política prevalente en el escenario político de la UE.

Por otro lado, en América Latina, la ESM se ha expresado bastante “solitaria” en el debate público, sin hacer acompañar necesariamente de su lado “ordo”, quizás en razón de la reputación que gozan las terminaciones “liberales” en el nuevo mundo.

La diferencia entre estas dos expresiones -una europea continental originaria, ubicada en espectro político europeo “del centro hacia la derecha” y la otra latinoamericana, fruto de una tropicalización que ha empujado “del centro hacia izquierda”- se hace más evidente cuando identificamos sus rivalidades electivas en la competición electoral y en el debate de ideas. Mientras la ESM y el liberalismo “a la Europea”, forman barreras de protección contra el avance de la agenda neo-facista de la derecha radical emergente, la ESM latino-americana se ofrece como trinchera de combate al neoliberalismo dicho “de derecha” (el mismo tipo de liberalismo que, en sus orígenes remotas, ha inspirado los próceres de la Escuela de Friburgo), vociferando con menos intensidad contra la amenaza del neo-populismo de izquierda.

A nivel programático, esto resulta en que muchas de las políticas públicas relativas a la ESM adoptadas por gobiernos de países latinoamericanos que expresan su vinculación con este ordenamiento sociopolítico, cabrían perfectamente en programas de Gobierno propuestos por socialistas europeos. De esta forma, muchas de las políticas económicas, públicas o de desarrollo llevadas a cabo por gobiernos europeos vinculados a esta misma tradición serían tachadas de neoliberales o de “derechistas” se trasladadas al contexto latinoamericano.

Además de este problema de traducción, la ESM “tropicalizada” padece de una segunda enfermedad: la ausencia de un caso modelo y reciente de transformación socioeconómica contundente y acelerada en países periféricos subdesarrollados, de industrialización tardía en las Américas, Asia o África, explicado

por medio de la adopción de la prescripción “ordoliberal”, uno de un “país *benchmarking*” cuya experiencia concreta de éxito y sus contornos “ordo” sean bien conocidos por las élites económicas y políticas de los países de la región.

Esta indeterminación se ve potenciada por el hecho de que la gran mayoría de los economistas, polítólogos, científicos sociales, hombres de ciencia y cultura de la región, que se han educado en el exterior, lo han hecho mayoritariamente en Estados Unidos, Inglaterra, Francia o España. En el primer caso, han construido visiones del ordenamiento social del mundo bajo el modelo del capitalismo anglosajón (tachado por sus críticos de “neoliberal”) ahí prevalente. En el segundo, tercer y cuarto caso, han construido visiones más cercanas al socialismo moderado europeo (fabiano, elitista u obrero). La débil vinculación cultural de las élites intelectuales latinoamericanas con Alemania -la cuna natal del modelo ESM- resulta en un déficit de conocimiento e interés acerca de las experiencias de políticas públicas de carácter “ordoliberal” y una tropicalización bastante singular del discurso y de las narrativas que animan el modelo ESM. En nuestro continente, las experiencias de Singapur (por el lado neoliberal) o del capitalismo nórdico (por el lado socialista) son referencias comparativas mucho más presentes en el debate público que el llamado “modelo alemán”.

Lo que puede parecer un detalle de poca importancia es en realidad, un factor ya bien estudiado por la literatura especializada que, en conjunto con la cooperación internacional para el desarrollo y las condicionalidades asociadas al financiamiento externo, aparece como unos de los vectores determinantes del padrón de difusión de las ideas económicas y sus políticas públicas correspondientes. No es sorpresa que las élites nacionales internacionalizadas suelen reproducir y traducir estos “modelos” en el ámbito doméstico. En este proceso, mantienen activa y fortalecen las relaciones profesionales y interpersonales ahí construidas, así como reproducen, traducen y difunden ideas y marcos de referencia acerca del ordenamiento social ahí aprendidas. Esta triple debilidad de difusión, traducción y reproducción ha contribuido para la consolidación de una ESM latinoamericana.

mericana un tanto “fuera de lugar”; mucho más a la izquierda de lo que uno podría esperar. Un espécimen raro de ordo-liberalismo “tropicalizado”, que poco tiene de “ordo” y aún menos de “liberal”.

De manera generosa, este estado de cosas ha acomodado, bajo el mismo paraguas epistemológico, grupos que cargan auto-adjetivaciones bastante desiguales en esencia, sentido y sonido: “ordo-liberal”, “socialcristiano”, “humanista cristiano”, “demócrata de centro”, “centro radical”, entre otras denominaciones. Inmersos en la polarización entre conservadores (tachados de “neoliberales”) y progresistas (tachados de “populistas”), los ordoliberales latino-americanos pagan el precio que corresponde al centro político en tiempos de especulación. La confusión ontológica ha alimentado la imprecisión semántica, resultando en una tercera vía de contornos demasiados amplios, de enorme heterogeneidad interna y poco apego en el mercado de las ideas políticas en nuestro continente. Por esta razón, no sorprende la extremada dificultad en identificar políticas o programas públicos cuyo contenido pueda ser atribuido, sin titubeos, a la tradición “ordo”.

## 5.- DE LOS PRINCIPIOS AL PROGRAMA: LA ESM Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CARÁCTER “ORDO-LIBERAL”

Aunque no sea posible hablar de políticas públicas de carácter ordo-liberal, es posible identificar un grupo de tensiones o conflictos básicos en torno de conceptos importantes a esta tradición de pensamiento económico, tales como justicia, libertad, humanismo, subsidiariedad y solidaridad. Así que -con cuidado ontológico- podemos referirnos a una política pública de inspiración “ordoliberal” al enunciar dilemas de política pública que emergieran desde este marco de referencia.

Desde una perspectiva de la ESM, la complejidad del proceso de formulación, toma de decisión, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas en economías de mercado, bajo el marco de la gobernabilidad democrática, demanda la compatibilización de un conjunto de conflictos básicos:

1. *Bien Común vs. Libertad Individual*: Cómo definir, en términos prácticos, la “voluntad general” y el “interés colectivo”, para así apuntar la acción estatal hacia ellos, sin restringir en demasiado la libertad individual<sup>5</sup>. ¿Cuál es el balance adecuado entre estas libertades individuales y la seguridad colectiva? ¿Cómo hacer presente a los individuos que sus elecciones de carácter moral en términos de sus conductas individuales en el espacio privado no implican solamente en externalidades para el bienestar colectivo en el dominio público, sino también tienen consecuencias para la formación de una ética colectiva?
2. *Economía de Mercado versus Estado de Bienestar Social*: ¿Cómo aprovechar la eficiencia locativa de los recursos productivos y el poder de acumulación de riqueza de los mecanismos de mercado para lograr una distribución más equitativa de esta riqueza y garantizar condiciones mínimas de bienestar para todos, reforzando la “cohesión social” con base en la “solidaridad comunitaria”? ¿Cómo usar instrumentos financieros disponibles en el mercado para cumplir con objetivos de bienestar social?
3. *Igualdad Jurídica versus Equidad Distributiva*: ¿Cómo mantener la igualdad de todos ante la Ley si se hace necesario tratar “los desiguales según sus desigualdades” para lograr equidad distributiva?
4. *Cosmopolitismo + Pluralismo versus Personalismo + Humanismo*: ¿Cómo respetar derechos de culturales y de identidad de base comunitaria que suelen entrar en conflicto con normas universales de derechos humanos?
5. *Planificación Estratégica versus Subsidiariedad*: ¿Cómo construir una visión de largo plazo para la nación -que requie-

---

5 La mención aquí es a la libertad individual en la forma negativa, como señalado por Berlin en su ensayo clásico sobre los 2 tipos de libertad. Para detalles, ver Berlin, Isaiah. *The Proper Study of Mankind*. New York: Harper Collins (1978). 3ra. edición.

re de una centralidad inspiradora- haciendo converger el mosaico de múltiples intereses, preferencias y poderes locales potencialmente divergentes entre sí? ¿Cómo lograr la colaboración efectiva de los distintos niveles administrativos del Gobierno cuando estos están rivalizados políticamente? ¿Cómo superar los problemas de coordinación entre el “principal” (por ejemplo, el gobierno nacional, detentor de los recursos y fondos fiscales) y el “agente” (por ejemplo, los gobiernos locales y/o organizaciones sociales intermedias, responsables por la ejecución de los programas públicos “en terreno”)?.

6. *Crecimiento Económico Acelerado versus Desarrollo Humano Sostenible*: ¿Cómo lograr que los mecanismos políticos que cumplen con la tarea distributiva sean capaces de proceder de modo tan eficaz -y en la misma velocidad- que los mecanismos económicos que cumplen con la tarea de acumulación de la riqueza?.

Hay que reconocer que estos desafíos básicos requieren mucho más de un listado comentado de directrices programáticas de política y gestión pública para su superación. Todavía, exploremos lo que sería un dibujo inicial de un conjunto de ideas-clave, especialmente asentadas en el contexto latinoamericano.

*Directriz #1–Focalización Comunitaria: Las políticas públicas deben combinar cobertura universal con entrega focalizada.*

Las políticas públicas deben buscar la cobertura universal de sus beneficiarios y focalizar su paquete de servicios y modalidad de entrega de acuerdo con las condiciones específicas del grupo beneficiado y de su entorno. El objetivo de alcanzar la cobertura universal no debe confundirse con la provisión ilimitada de todos los bienes y servicios públicos para todos los ciudadanos. Se trata aquí de proveer los bienes públicos estrictamente necesarios a todos aquellos que de ellos más necesitan, siempre en costos módicos, cantidades adecuadas y calidad suficiente.

En este sentido, la gestión de las políticas públicas debe basarse fuertemente en informaciones provenientes de bases integradas de datos económicos, sociales y de infraestructura, geográficamente referenciados que permitan identificar brechas de cobertura, especificar necesidades al nivel de la comunidad y/o hogar y diseñar mecanismos de entrega de servicios públicos “a la medida”.

*Directriz # 2—Convergencia Multinivel: Las políticas, programas y servicios públicos deben coordinarse horizontalmente y verticalmente (entre distintos niveles federativos) para que sean coherentes.*

Distintas acciones del sector público -en especial en la fase de implementación de sus políticas y programas-, suelen generar conjuntos distintos de incentivos y puniciones. Vía de reglas, tales incentivos y/o puniciones son divergentes, incentivando a los actores privados a elecciones y comportamientos erráticos. La baja productividad del gastos público social en América Latina tiene, en la falta de coherencia entre políticas originadas en distintas áreas funcionales y/o niveles federativos del gobierno, uno de sus más graves problemas, con consecuencias aún más graves para el equilibrio distributivo. Un ejemplo ilustrativo es la compleja legislación laboral presente en parte de los países latino-americanos. Diseñada para proteger a los trabajadores en su totalidad, lo hace efectivamente a una minoría de trabajadores formales, una vez que incentiva la informalidad. En otros, la completa ausencia de una red de protección laboral y/o social crea desincentivos para la adquisición de educación formal o entrenamiento profesional adicional.

*Directriz # 3 – Autonomía y Capacidad Estatal: La provisión permanente, continuada y sostenible de políticas públicas complejas, financiadas con recursos escasos, en sociedades contemporáneas (abiertas, fragmentadas y conectadas) requiere de un servicio civil estable, autónomo y capaz, o sea, profesionalizado.*

Vía de regla el sector público en América Latina no cuenta con un servicio civil profesionalizado. La interacción dentro y entre

los ministerios y entidades ejecutoras no se coordina bien. En la ausencia de una visión estratégica clara, la implementación de las políticas públicas es muy costosa y poco efectiva, bien sea teniendo como agente al sector privado (en el caso de concesiones, permisiones o alianzas) o tomándolas a su propia cuenta (en el caso de emprender una acción directa en sectores estratégicos o entregar directamente servicios públicos fundamentales como educación y salud).

Crear un fuerte aparato burocrático profesional y estable al servicio del Estado -y no al servicio del Gobierno de turno- es un desafío secundario para evitar la captura por los grupos de interés y acelerar el aprendizaje, considerando la especialización técnica requerida para complejidad creciente de las decisiones del poder público. Además, la profesionalización sirve también a la continuidad de las políticas, en especial en América Latina, donde la captura de la elección pública suele ocurrir no solamente por los grupos de interés privado, si no por los propios partidos políticos que secundan estos intereses, de acuerdo con el ciclo y la competición electoral.

En cuanto a la sociedad civil, normalmente hay escepticismo cuando se trata de trabajar en alianzas de política con el gobierno en los ámbitos microeconómico y social, dada la fama del gobierno por su lentitud, ineptitud, cambio de personal, falta de transparencia, corrupción, etc. Desde el punto de vista de la sociedad civil, la burocracia pública normalmente no es un socio creíble para la formación de alianzas. La profesionalización puede mitigar esta percepción.

*Directriz # 4 – Experimentalismo Responsable: En el ciclo de las políticas públicas, la implementación es “etapa-clave”:*

En lo que tiene que ver con la gestión de las políticas públicas, la regla conformada por Albert Einstein se aplica en su totalidad: si el éxito personal suele ser 20% inspiración y 80% transpiración; el éxito de la gestión pública es 20% formulación y 80% implementación. La realidad empírica comprueba la hipótesis de la prevalencia de la implementación sobre las demás etapas

del ciclo: la arquitectura del Estados y la funcionalidad de sus elementos constitutivos es muy similar entre las democracias liberales. Distintos países suelen fijar objetivos y se utilizan de instrumentos diseñados por un proceso de “aprendizaje mímico”<sup>6</sup> que resultan muy similares, aun cuando adaptados a marcos legales e institucionales propios.

*Directriz # 5 – Perspectiva Sistémica y Multidimensional: Las políticas públicas -en especial las políticas sociales- deben tener presente la naturaleza sistemática de fenómeno del subdesarrollo y enfocarse en la dimensión multidimensional de la pobreza y de la desigualdad injusta.*

Sen (1999) nos ha enseñado que el desarrollo debe ser juzgado por su impacto en las personas en términos de sus libertades positivas, no sólo por los cambios en el nivel del ingreso familiar per cápita. La pobreza es más que la privación del acceso a bienes, servicios y comodidades. Es un estado de privación material y simbólico -físico, pero también psicológico- que implica en la ausencia continuadas de libertades negativas (libertad para no hacer lo que no desea hacer) y positivas (libertad para hacer lo que se desea hacer), capacidades para elegir de manera informada y temporalmente consistente, y medios para tomar acción en el mundo real de modo coherente con estas decisiones.

Así, las políticas públicas comprometidas con el desarrollo equitativo no deben basarse en un rebalance más justo de los ingresos, sino en la creación y desarrollo de las capacidades funcionales (nutrición y salud) y cognitivas (educación) de los más pobres para participar activamente en la vida cotidiana de sus comunidades.

---

6 Traducción libre de término técnico en inglés “mimicry learning”. Para detalles, ver Pritchett (2010).

*Directriz # 6 – Equidad de Condiciones Iniciales: La superación de la pobreza y de la desigualdad multidimensional requiere la adopción de “mínimos sociales” como metas de gestión para el desarrollo.*

Los llamados “mínimos sociales” son metas cuantitativas y cualitativas tanto para la provisión de bienes públicos y servicios públicos tanto para la creación de capacidades en favor de las “personas”, beneficiarios primarios del gasto público social. La adopción de mínimos sociales como meta de evaluación de la gestión reconoce un axioma básico de la Teoría Económica del Bienestar: la competición de los individuos en el mercado no crea per se nuevas desigualdades, pero revela desigualdades anteriores relacionadas a las condiciones iniciales de entrada. Así que las capacidades iniciales del individuo y las condiciones iniciales de su entorno -que, por su vez- afectan estas capacidades son muy relevantes para su desempeño productivo y posición relativa en la estratificación social posterior.

*Directriz # 7 – Cohesión Familiar: Los “mínimos sociales” deben entregarse a la familia, en especial a las mujeres.*

Aún que el individuo sea la unidad beneficiaria básica de la gran mayoría de los programas sociales públicos, la provisión de servicios, los criterios de elección para atención prioritaria y los mecanismos de entrega deben enfocarse en el núcleo familiar y su hogar. Además de las economías de coordinación y ganancias de eficiencia, la visita frecuente del agente público en el hogar fortalece lazos de confianza mutua y permite una adaptación más precisa de los servicios sociales a las necesidades -muchas veces compartidas- del grupo familiar.

*Directriz # 8 – Justicia Equitativa: La gestión pública efectiva se orienta por principios de equidad en el acceso a las oportunidades, no por la igualdad de resultados*

Políticas públicas justas tratan de compatibilizar -en especial, en su fase de formulación y diseño- el mérito individual con la equidad social. La igualdad jurídico-legal que disfrutan los ciudadanos en relación a la Ley debe ser estricta en lo que tiene que

ver con su incumplimiento y/o en relación a la garantía de sus libertades negativas<sup>7</sup>. Todavía, la Ley debe tratar los desiguales de acuerdo con sus desigualdades, en especial en los casos donde la competición por acceder a bienes y servicios públicos que promueven fuertemente la movilidad social hacia arriba (por ejemplo, el ingreso a la universidad pública) no es función directa y exclusiva del mérito individual. En este caso, las políticas públicas deben enfocarse en garantizar condiciones iniciales y capacidades equitativas en la “entrada” (que se perciba: equitativas, no igualitarias) de los programas, pero no interferir para que los resultados “de salida” sean iguales.

*Directriz #9 – Co-Responsabilidad y Solidariedad Social: las políticas sociales deben priorizar, todo lo posible esquemas de protección y promoción social basados en seguridad social, no en asistencia social*

Gobierno alrededor el mundo implementan dos tipos básicos de políticas de protección social: aquellas basadas en transferencias (condicionadas o no) y aquellas basadas en seguros. Los programas basados en transferencias son, vía de regla, unilaterales, no requieren contrapartidas monetarias y tratan a los ciudadanos, preponderantemente, como beneficiarios pasivos de “derechos” que les son garantizados. Los programas basados en seguros son, vía de regla, bilaterales, implican en contrapartidas monetarias (y, por lo tanto, en co-responsabilización o garantías colaterales desde la comunidad), y tratan a los ciudadanos no solo como detentores de derechos, pero también como contribuyentes activos con “deberes” para con su entorno y para con un sistema más amplio de solidaridad social.

---

7 Libertades negativas son derecho de autonomía que protegen en individuo del abuso de Estado – o sea, de no recibir coerción (violenta o no) proveniente del Estado que no esté prevista en la Ley.

*Directriz # 10 – Gobernanza Colaborativa: La gestión efectiva de las políticas públicas requiere de mecanismos de alianzas público-privadas para el diálogo con/entre gobiernos y sociedad y ejercicio del control social participativo desde las comunidades de beneficiarios.*

De modo muy básico, las políticas públicas son -al final de día- un armado de incentivos y sanciones que pretende emular cambios de conducta en sus beneficiarios. Para que el beneficiario tome la acción deseada por el formulador de políticas públicas es necesario persuadirlo de las ventajas de hacerlo o amenazarlo con sanciones relevantes y creíbles con base en la Ley. Esta persuasión depende del grado de legitimidad y confianza que el ciudadano concede a su gobierno y se construye por medio de una conversación cotidiana basada en un delicado balance entre promesas, dramas, expectativas y acciones concretas.

Curiosamente, la dimensión comunicacional de las políticas públicas es comúnmente olvidada en el análisis acerca de las capacidades estatales para implementar políticas públicas de manera efectiva. Todavía, este no es un tema menor: la gestión efectiva de políticas públicas requiere una disposición colaborativa de los actores involucrados (“*stakeholders*”). Considerando la complejidad de pesos y contrapesos que caracterizan un sistema político bajo el marco de la gobernabilidad democrática, la adopción de mecanismo de “gobernanza” colaborativa (tales como las alianzas público-privadas para políticas de desarrollo que vienen surgiendo en América Latina) deben presentarse como una solución institucional fundamental para promover el entendimiento y la concertación y deben ser exploradas y adaptadas a la realidad y el estoque de capacidades de gestión específicos de cada uno de los países del continente, según el espíritu de “experimentalismo responsable” anteriormente mencionado.

*Directriz # 11 - Protección contra la captura: La gestión efectiva de las políticas públicas requiere minimizar las oportunidades y estrategias de captura de los programas públicos por grupos de interés o estratos sociales intermedios.*

Mucho se ha escrito sobre el problema de la captura de los recursos públicos o recursos nacionales por grupos económicos o grupos de interés con elevado poder de barragana. Poco se ha escrito sobre la captura del gasto público social por estratos sociales (en general, estratos de ingresos intermedios) que no necesitan de estos beneficios.

Una gestión efectiva de las políticas públicas debe tener atención a los mecanismos velados de captura por intereses particularistas que de vez en cuando se presentan al debate público travestidos de propuestas de universalización de cobertura apuntando al bien común, que, vía de regla, transfórmense en escandalosos privilegios fundamentados y protegidos por la Ley.

#### 6.- Conclusiones

Como hemos visto, en años recientes, varios países latino-americanos han adoptado principios filosóficos (ontológicos, epistemológicos y éticos) y programáticos cercanos al marco de referencia de la Economía Social de Mercado. Buena parte de los países de la región que han pasado por transiciones estructurales substantivas -hacia la paz, hacia la democracia o hacia la economía de mercado-, han optado por contemplar en sus textos constitucionales y legislaciones infra-constitucionales algunas disposiciones de carácter jurídico-legal afiliadas a este modelo de ordenamiento socio-económico.

Sin embargo, esta adopción ha padecido de una triple debilidad -en la difusión, en la traducción y en la reproducción- que, por su lado, han generado una expresión bastante particular de la tradición ordo-liberal en los “trópicos”.

A despecho de cual sean los distintos juicios de mérito acerca de esta desconexión, su existencia implica en reconocer la precariedad del proyecto de elaboración de una agenda programática de políticas públicas que se pueda designar como, eminentemente, “ordo-liberal” – y que pueda ser acogida, de modo

pacífico y integral – por los grupos políticos y intelectuales de distintas denominaciones que se reivindican como verdaderos y fidedignos herederos latino-americanos de aquél legado.

Sin embargo, una agenda de políticas públicas enmarcada en un modelo “tropicalizado” de la ESM, debería considerar la focalización de los programas sociales a nivel comunitario; la coherencia multinivel de las políticas descentralizadas; la preservación de la autonomía y el desarrollo de las nuevas capacidades estatales; el experimentalismo responsable para la innovación gubernamental; la justicia equitativa y multidimensional; la cohesión familiar; la co-responsabilización y la solidaridad social; la gobernanza colaborativa y la protección contra la captura de las políticas y programas públicos por intereses particulares como sus elementos constitutivos primordiales.

## BIBLIOGRAFÍA

- BOIX, C. (2006). Democracy and Redistribution. New York: Cambridge University Press. 3rd. Ed.
- CIMOLI, M; DOSI, GIOVANNI and STIGLITZ, J. (2009). Industrial Policy and development: the political economy of capabilities accumulation. New York: Oxford University Press. 1st. ed.
- DAHL, R. (1972). Poliarchy: participation and opposition. Yale University Press. 1st. Ed.
- EVANS, Peter (1995). Embedded Autonomy: state and industrial transformation. New Jersey: Princeton. 1st ed.
- GRINDLE, M (2010a). Good Governance: the inflation of an idea. HKS Faculty Research Working Paper Series – RWP10-023. June 2010. Cambridge: Harvard Kennedy School.
- LOPEZ-CALVA, L. and LUSTIG, Nora (2010). Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress? Washington-DC: Brookings Institution Press. 1st. ed.
- MARCKTANNER, M. (2014). Measuring the Modern Social Market Economy. Policy Brief # 2014/04. Bertelsmann Stiftung: Berlin.

- MILL, J. S (1859). On Liberty. San Bernardino: Will Jonson. Reeditado en 2004. 1a. edición.
- OLSON (1971). The Logic of Collective Action: public goods and a theory of groups. Cambridge: Harvard University Press. Revised edition in 1985.
- PRITCHETT, L.; WOOLCOCK, M. and ANDREWS, Matt 9 (2010). Capability traps?: the mechanisms of persistent implementation failure. CGD Working Paper # 234. Dec. 2010. Washington-DC: Center for Global Development.
- SEN, A. (1999). Development as Freedom. New York: Oxford Press. 1st.ed.
- VAN SUNTUM U; TOBIAS, B. et alii (2011). MWalter Eucken's Principles of Economic Policy Today. CAWM Discussion Paper #49/11. Bertelsmann Stiftung: Berlin.



# SEGURIDAD SOCIAL EN ALEMANIA: AVANCES Y DESAFÍOS PARA CHILE

*Sebastián Castillo Ramos<sup>1</sup>.*

## 1.- INTRODUCCIÓN

El sistema de Seguridad Social Alemán, que actualmente vemos, se forjó a la luz de la Economía Social de Mercado (ESM), no sólo desde una perspectiva económico-social, sino también en las bases ideológicas que esta tiene. Entender derechos mínimos para todo ciudadano como una pensión que le permita solventar sus gastos en la vejez, ver resguardada su salud, educación, etc. entre otros atributos, sumado a la organización sindical y el sistema laboral que tienen, permiten apreciar una mezcla entre un Estado subsidiario y una correcta instauración de incentivos.

Este sistema ha ido moldeando diferentes mecanismos que permiten tejer una red de seguridad para las personas, sin generar incentivos perversos a comportamientos que “encarezcan” el sistema; claro ejemplo es lo que sucede con ciertos sistemas de pensiones que favorecen de sobremanera la jubilación anticipada y se basan fuertemente en un componente demográfico. Esto nos muestra como la ESM se aterriza en un sistema estatal que brinda parámetros mínimos en distintas áreas sensibles para toda persona, sin descuidar la estabilidad financiera del Estado.

Chile, desde la década de los 90, ha ido aumentando los recursos destinados a esta área, además de modernizando los mecanismos de

---

1 Ingeniero Comercial Universidad Alberto Hurtado, Magister en Economía Universidad Alberto Hurtado, Master of Arts in Economics Georgetown University. Director Escuela de Recursos Humanos Universidad Miguel de Cervantes

asignación de recursos a las personas y las políticas públicas que enmarcan este sistema. Hecho claro que enmarca lo anterior es el descenso que ha experimentado tanto la pobreza en nuestro país en el este plazo temporal, como se aprecia en la tabla N°1, esto sin causar mayores descalabros en las finanzas públicas. A modo de resumen, podemos decir que la pobreza ha disminuido en 21 puntos porcentuales promedio, se pasó de 32% promedio a un 11% promedio de hogares en situación de pobreza en el 2011. Lo anterior significa que se disminuyó en un 65% la pobreza en un plazo temporal de 22 años, siendo más impactante el progreso que se experimentó hasta el 2006 (CASEN antes de la crisis financiera) en la cual se muestra una disminución de casi el 68% de la pobreza inicial.

*Tabla 1*

Región	1990	1992	1996	1998	2000	2003	2006	2009	2011
1	24,19	22,77	18,62	12,46	16,78	14,85	9	11,6	11,17
2	27,25	27,53	13,38	11,67	11,35	9,7	5,52	7,8	6,26
3	28,23	24,4	21,83	22,56	19,32	20,09	8,69	14,79	10,99
4	39,66	32,65	25,08	19,88	19,96	17,83	13,12	13,84	13,87
5	36,4	29,96	18,83	15,68	15,12	15,66	12,1	12,72	14,1
6	36,16	26,59	23,73	19,49	17,27	15,5	9,31	10,74	9,47
7	37,24	33,65	28,59	25,1	20,93	19,71	15,04	16,77	13,8
8	42,28	39,25	29,44	27,02	22,06	23,27	17,32	17,66	17,94
9	39,3	35,26	30,01	28,07	26,84	24,56	16,51	22,89	19,58
10	34,47	29,86	27,04	24,1	21,49	18,3	9,4	12,31	12,58
11	27,31	25,48	18,88	12,51	12,16	12,03	6,75	11,63	7,95
12	23,86	20,03	11,49	8,89	8,46	8,44	5,64	7,85	5,01
13	28,51	22,25	12,38	12,41	11,83	10,46	8,65	9,65	9,3
14							15,48	16,77	14,01
15							15,58	11,2	12,71

Elaboración Propia con datos de la encuesta CASEN

El siguiente trabajo busca mostrar el sistema de Seguridad Social Alemán, evidenciando sus virtudes y defectos a la luz de los contextos actuales. Además de evidenciar cómo Chile ha avanzado en un proceso similar durante los últimos 25 años. Finalmente se realizaran algunas consideraciones hacia el futuro, intentando vislumbrar algunos puntos críticos y soluciones a la luz de la ESM.

## 2.- EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ALEMÁN

Acotaremos nuestro análisis a los siguientes tópicos: Asistencia sanitaria, prestaciones de maternidad y paternidad, pensiones y prestaciones de vejez, prestaciones familiares y desempleo. Con esto intentamos acotar nuestro análisis a puntos clave para el desarrollo socioeconómico de las naciones y realizar una comparación más fidedigna con los avances que se vislumbran en Chile. Pero partiremos explicando la organización y financiamiento de estos beneficios para luego describir cada una de las políticas.

### *Organización y Financiamiento*

La mayoría de las profesiones están sujetas a un seguro público en Alemania, salvo algunas pocas como jueces o soldados, a su vez los trabajadores que obtengan un salario que no supere los 400 Euros al mes o empleados contratados que tengan contratos de corta duración, esto es menos de 50 días durante el año, estarán exentos de pago (Comisión Europea, Julio 2012).

El momento de iniciar un trabajo por cuenta ajena, vale decir ser contratado para, el empleador debe realizar los trámites de afiliación a la Seguridad Social, estos consisten en inscribir a la persona en las distintas cajas que velan por el funcionamiento de los distintos seguros. Cada persona recibe un número de seguro social que permitirá su identificación para efectos administrativos.

### *Organización*

Los seguros específicos tienden a administrarse mediante una estratificación geográfica, vale decir, existen cajas o mutuales (según sea el seguro) que operan a nivel local para administrar distintos beneficios, esta organización corre para los seguros de Pensión, Enfermedad y Dependencia. De igual manera la administración central establece agencias que supervisen el funcionamiento de las cajas o mutuales.

Los seguros que tienen un carácter no tan específico son administrados por entidades centralizadas, las cuales establecen oficiales locales para facilitar el acceso a información y la solución de problemáticas. Estos seguros corresponden al de Accidentes y Desempleo, se debe puntualizar que el primero está dividido en tres ramas Industrial, Agrícola y Sector Público.

Queda demostrado que la administración de los seguros está caracterizada por una descentralización, llegando a los extremos de una especialización por área si el contexto lo permite. Esto permite una adaptación a los contextos específicos y a la vez un servicio que se flexibiliza para atacar las necesidades puntuales.

### *Financiamiento*

El sistema de seguridad social se financia con una mezcla entre aportes del trabajador, aportes del empleador y los aportes del Estado, obviamente estos últimos financiados por los impuestos. Dentro de este aporte mixto, a modo general, un 53% del aporte corre por parte del trabajador, mientras que el 47% restante corre por parte de la empresa. Acá puntualizar que cada seguro existente exige un porcentaje del salario, pero ese porcentaje se reparte según lo dicho anteriormente. En el caso de un trabajador independiente, éste debe soportar íntegramente la carga de los tributos.

Si examinamos los seguros más importantes tenemos que el seguro de enfermedad exige una cotización del 15,5% del salario del trabajador, teniendo un tope de 45.900 Euros al año. Por otra parte, la cotización del seguro de dependencia asciende

a 1,95% del sueldo del trabajador, agregando que los nacidos posteriores al año 1940 y que no tengan hijos deben pagar un 0,25% más desde los 23 años. Para el seguro de pensión la cotización es de un 19,60% teniendo un tope máximo de 67.500 euros en los antiguos estados federados y 57.600 Euros en los nuevos. El seguro de desempleo tiene una cotización máxima de un 3% del salario de un trabajador.

Si realizamos un cálculo sobre lo que debe pagar la empresa y lo que debiese financiar un trabajador, podemos ver que la empresa paga la mayoría del valor total necesario para financiar los seguros que posee un trabajador. La siguiente tabla nos muestra el porcentaje del salario que debiese pagar un trabajador y su empleador del total de su salario.

Seguro	Trabajador	Empleador	Total
Enfermedad	7,3	8,2	15,5
Dependencia	1,166	1,034	2,2
Pensión	9,8	9,8	19,6
Desempleo	1,5	1,5	3
Total	19,766	20,534	40,3

\*Datos calculados para una persona de más de 23 años sin hijos.  
Elaboración Propia

Es interesante apreciar que un 40% del salario total de un trabajador debe destinarse a cubrir estos cuatro seguros; de este porcentaje el trabajador costea casi un 50% y la empresa el resto, lo que muestra la preocupación que existe en el ámbito público y privado sobre la seguridad social.

Esto es contrastante con lo que sucede en Chile, en donde el trabajador aporta un 20% de su salario más extras que pueden encarecer esto, por ejemplo un seguro de salud más costoso. Debemos considerar, además, que la sociedad alemana es menos desigual que la chilena lo que empeora nuestro análisis, por una parte el chileno aporta menos y por otra este aporte es relativamente más desigual. Ciertamente esto genera incentivos a

que los más ricos tengan una prestación de una calidad mucho mayor y también que el estado deba solucionar esta falla de mercado interviniendo en ciertos mercados.

Otro punto interesante es el compromiso de los empleadores con este sistema, pensar implementar este sistema en Chile implicaría preguntarnos qué sucedería con los salarios a causa de la obligación del aporte del empleador. En una primera instancia es bastante seguro que los salarios disminuyan debido a que la carga se transmitirá al trabajados, hecho que generara distorsiones en el mercado laboral. Una segunda opción es que suceda lo contrario, que el empleador no disminuya los salarios pero si los puestos de trabajo y espere que la productividad del trabajador aumente.

### *Seguro de Salud*

Toda la población tiene el derecho de tener un seguro de salud, sea público o privado, con excepción de las personas que perciban un ingreso superior a 50.850 euros. Para acceder a las prestaciones que están detrás de este seguro no se requiere de un periodo de afiliación mínimo.

Este seguro cubre exámenes preventivos frente a enfermedades comunes dependiendo de la edad y el género de la persona (cáncer, diabetes, afecciones cardiovasculares o renales), además de cubrir detección de enfermedades infantiles. También se cubre la atención de médicos generalistas, especialistas y dentistas, acá se debe hacer la salvedad de que un adulto debe pagar una tasa especial de 10 euros por trimestre por cada primera consulta a un médico o dentista.

Al momento de adquirir medicamentos se debe pagar un suplemento que representa un 10% del valor de venta, teniendo topes de entre 5 a 10 euros, este suplemento no puede exceder el valor del medicamento. Existen algunos medicamentos que quedan excluidos de la cobertura del seguro, estos son los que se ocupan para solucionar resfriados y afecciones gripales, también los medicamentos para mejorar la calidad de vida (como los adelgazantes o que ayudan a dejar de fumar).

En cuanto a la atención odontológica, si esta compete a tratamiento dentales conservadores y quirúrgicos necesarios, el seguro debe cubrir íntegramente el tratamiento. La ortodoncia se cubre en un 80%, al final de este la caja reembolsa el 20% que costeo el asegurado, para personas menores de 18 años se ofrece una compensación completa. En cuanto a las prótesis dentales, se subsidia el 50% de los costes referenciales del tratamiento.

Para las atenciones hospitalarias, estas están establecidas como un derecho. La hospitalización debe ser solicitada por un médico y, salvo en caso de urgencias, los gastos asociados a esto deben ser presentados a la caja respectiva como una solicitud. Cada asegurado debe cancelar una contribución de 10 euros por día de hospitalización, existiendo un límite de 28 días por año calendario.

### *Maternidad*

Toda mujer que tenga acceso a prestaciones de salud tiene derecho a prestaciones durante el embarazo y tras el parto, esta prestación equivale a 13 euros por día durante la licencia por maternidad. Las trabajadoras afiliadas a un seguro privado, o a uno público sobre la base de un derecho privado, recibirán como máximo 210 euros.

Los alcances de la misma hacen relación al cuidado de la mujer y su hijo durante el embarazo y el parto, en particular la asistencia médica y de una matrona durante el embarazo, en el parto y tras este. También serán cubiertos los medicamentos, vendajes y otros servicios médicos necesarios, también entra en esta cobertura la atención domiciliaria si es necesaria. Estas prestaciones se pagan seis semanas antes del parto y ocho después, existen salvedades en el caso de parto prematuro o múltiple (Comisión Europea, Julio 2012).

### *Pensiones*

Para optar a recibir pensiones y prestaciones de vejez se debe haber cotizado por un periodo mínimo de 5 años y cumplir ciertos requisitos de edad, el monto de este dependerá de la

remuneración que se ha percibido durante la vida laboral. En la actualidad la edad de jubilación en Alemania es de 67 años, se puede realizar una jubilación anticipada si se tiene 65 años si se han completado 45 años de cotización obligatoria.

Para el caso de la pensión anticipada esta puede solicitarse a partir de los 63 años si se han cumplido 35 años de cotización obligatoria. Para el caso de personas discapacitadas, al cumplir 65 años puede recibir esta pensión si acredita una discapacidad grave al inicio del pago de la pensión y han cumplido un periodo de carencia de 35 años, el pago anticipado en estos casos es a partir de los 62 años. Por cada mes de anticipación el monto de la pensión se reduce un 0.3% en comparación a la pensión no anticipada.

Es posible solicitar el pago de la pensión de manera anticipada, antes de los 63 años, si se cumplen una serie de requisitos, entre ellos estar cerca a esta edad y encontrarse sin empleo por un periodo temporal extenso (52 semanas). Por el otro lado, puede solicitarse el pago parcial de la pensión si es que se desea seguir trabajando, esto implica que al periodo de percibirla completamente el monto mensual sube en aproximadamente un 0.5%.

Para las mujeres, la posibilidad de jubilarse comienza a partir de los 60 años demostrando que se ha cotizado durante 10 años después de que la persona ha cumplido 40 años. El periodo de cotización mínimo para poder recibir estas prestaciones de vejez es de 15 años.

#### *Prestaciones familiares*

Existen dos tipos de prestaciones, por hijo a cargo y la asignación parental, la primera hace referencia a la relación parental que se mantienen con un menor, sea este hijo sanguíneo, hijo adoptado o hijo del/la conyuge; lo relevante es que exista la situación parental demostrable.

Para las prestaciones por hijo a cargo solo son válidas para hijos menores de 18 años, para mayores de edad se necesita cumplir una serie de requisitos que hacen referencia con el desempleo,

estudios o discapacidad, Sólo para este último caso el hijo puede tener más de 25 años. La única excepción a esto es si un hijo ha hecho el servicio militar o su similar prestación civil sustitutoria. Los montos de esta prestación varían según el número de hijos, partiendo desde 184 euros (por los dos primeros hijos) hasta 215 euros (por el cuarto hijo y los siguientes).

La prestación parental se paga a cualquiera de los padres que se haga cargo del niño y lo críe, sea el niño hijo sanguíneo, adoptado o del/la conyugue. Esta prestación se abona hasta que el hijo cumple 14 años, para el caso de la adopción esta prestación se abona durante un máximo de 14 meses hasta que el niño cumple 8 años. La prestación parental, en general, varía entre 300 a 1800 euros al mes, esta diferencia dependerá de la vulnerabilidad socio-económica de la familia.

### *Desempleo*

En Alemania existen dos prestaciones relacionadas al desempleo, una es un subsidio propiamente tal y un subsidio a prestaciones mínimas para vivir. Este segundo subsidio hace referencia a una ayuda financiera para solventar servicios que se consideran básicos como puede ser la calefacción, alojamiento, etc. El subsidio al desempleo cubre las cotizaciones obligatorias estipuladas por el estado (salud, dependencia y pensiones) generando que la persona no quede desprovista de las ayudas sociales.

Para hacer válido el subsidio de desempleo debe informarse esta situación a la oficina de empleo correspondiente además de una serie de requisitos que hacen referencia con la disposición a trabajar y con la cantidad de meses cotizando este seguro (deben ser al menos los últimos 12). El monto del seguro dependerá del salario diario durante los últimos 12 meses, teniendo un máximo de 4800 euros mensuales, si el beneficiario tiene hijos recibe un 67% de su salario promedio, en caso de no tenerlos recibe el 60%. La duración del subsidio dependerá del tiempo de cotización y de la edad, partiendo en 6 meses de pago para personas que han cotizado durante los últimos 12 meses, hasta 24 meses

de subsidio para personas que han cotizado durante los últimos 48 meses y tiene una edad avanzada.

Para las prestaciones de ayuda social, o subsidio de desempleo II, se necesita acreditar la carencia de recursos y los mismos requisitos que para el seguro de desempleo. Ambos subsidios pueden recibirse de forma simultánea, pero no separadamente, esto quiere decir que primero se obtiene el subsidio al desempleo y luego, de requerirlo, el subsidio de ayuda social. Este subsidio apunta a satisfacer necesidades básicas, que son las mismas en toda Alemania, y busca garantizar un nivel de subsistencia para toda persona. La cuantía se determina según las necesidades a cubrir y se pagan de una única vez. Existe la posibilidad de sumar conceder la existencia de “necesidades adicionales” que dependen de los contextos particulares, además de existir un “paquete educativo” para favorecer a hijos de padres desempleados.

### 3.- PROGRESOS EVIDENCIADOS EN CHILE

En los últimos 26 años Chile ha evidenciado una mejora sustancial en su sistema de protección social, hecho que se ve en la disminución drástica de la pobreza (ver tabla 1), pero es importante no quedarnos sólo con eso e ir más allá. Apreciar el sistema bajo el cual se asegura una serie de requisitos “básicos” para las personas es necesario para comprender la real magnitud de la protección social en Chile.

#### *Sistema de Pensiones*

Desde la década de los 80 Chile posee un sistema de pensiones basado en la capitalización individual administrado por distintas aseguradores privados. En la actualidad cada trabajador, sea dependiente o independiente debiese aportar un 13% de su sueldo imponible al sistema, pudiendo decidir entre 5 carteras, o fondos, de inversión que varían según la proporción de inversión en renta variable y por lo tanto en su riesgo.

Frente a situaciones de carencia económica y de no presencia en algún sistema de pensiones, el Estado financia un monto básico solidario. Adicionalmente se entrega un aporte para aquellas personas que reciben una pensión “baja” (esta determinación está realizada por la superintendencia de AFP) bajo la idea de otorgar mayores ingresos que permitan sustentar un mejor estándar de vida.

#### *Previsión de Salud*

Actualmente Chile posee un sistema de aseguradoras de salud llamadas “Isapres” las cuales se encargan de proveer de facilidades para optar a servicios u prestaciones de salud en distintos centros. Las Isapres reciben un aporte correspondiente al 7% del sueldo imponible el cual se debe invertir en un plan de salud que determina una cobertura frente a diversos hechos, como es una aseguradora dependerá del riesgo de la persona el nivel de cobertura que el plan ofrezca.

Frente a la necesidad de cobertura por parte de sectores socioeconómicos bajos o contextos de alto riesgo el Estado interviene mediante su propia Isapre, la cual cubre a las personas que están en estos contextos, esto genera que el sistema sea mixto o público-privado. Sumado a esto existe un plan, llamado AUGE, que presta cobertura frente a determinadas enfermedades independientemente de la previsión de la persona, generando que se asegure a la población frente a determinadas enfermedades catastróficas que el Estado determine como críticas.

#### *Desempleo*

El seguro del desempleo es administrado por una aseguradora dedicada exclusivamente al tema. La asegurada es una empresa que tiene en concesión la administración de estos fondos.

El monto total de aporte por Trabajador con contrato indefinido es una mezcla entre un aporte propio, 0,6% de la renta imponible, y del empleador, 2,4% de la renta imponible, de este porcentaje un 1,6% va a la cuenta del trabajador y el restante 0,8% va a un fondo solidario. Para el caso de trabajadores con

contrato de corto plazo el monto total, un 3% de la renta imponible, debe ser pagado por el empleador.

El monto que el trabajador puede retirar dependerá del promedio de sus últimas 6 remuneraciones antes de ser despedido para los trabajadores con contrato definido y de 12 meses para los con contrato indefinido. Mensualmente podrán retirar un porcentaje del salario promedio, este es descendente desde un 50% en el primer mes hasta un 20% a partir del séptimo mes en que se encuentre desempleado.

#### *Maternidad*

El pago del permiso por maternidad corre por cuenta del Estado el cual abona un subsidio a la Isapre para que este pague la licencia de la madre desde el día que se toma su pre natal, esto equivale a seis semanas antes del parto hasta que decida terminar su post natal.

El monto de este subsidio dependerá del promedio de remuneraciones obtenidas antes de quedar embarazada comparado con el promedio de los seis o tres meses antes de tomar el prenatal, el monto del subsidio será el menor entre ambas comparaciones. Los límites del subsidio serán de medio salario mínimo (\$125.000 desde enero 2016) hasta un total de 66 UF como máximo. Las cotizaciones correspondientes a este plazo serán canceladas por el Estado.

Posterior a este acontecimiento el periodo dependerá del sistema al cual se acoja la madre siempre tendrá doce semanas de tiempo completo con su hijo, pero puede optar a continuar 12 semanas más de completo acompañamiento con un tope de subsidio equivalente a 66 UF o a seguir 18 semanas asistiendo media jornada a su empleo y recibir un 50\$ del subsidio.

#### *Prestaciones Familiares*

El Estado de Chile entrega tres tipos de prestaciones familiares las cuales dependerán de los contextos particulares de cada familia y/o persona. La primera es la Asignación Familiar el cual es un monto por carga que se entrega a cada trabajador que

cumple los requisitos establecidos, ésta es una asignación gradual que desaparece si la persona tiene un ingreso superior a los \$576,080.

La segunda prestación es la asignación o subsidio maternal, esta se entregará a las trabajadoras embarazadas o a los trabajadores que tengan como carga a una mujer embarazada. El monto será igual al de la asignación familiar y es exigible desde el quinto mes de embarazo, pero se paga con retroactivo, previa certificación médica frente a las autoridades pertinentes.

Finalmente existe una prestación que apunta a la ayuda de contextos socio económicos, en particular a personas que no están en el sistema previsional y no puedan acceder a la asignación familiar antes descrita. Para ser beneficiario, se debe presentar una serie de documentación en la municipalidad en cuyo distrito habita la persona, para acreditar su elegibilidad, luego se procesa dicha solicitud al INP (Instituto Nacional de Previsión) quien se encarga del pago. El monto será igual al de la asignación familiar devengada.

### *Implicancias Económicas*

Esta sección se enfoca en generar una comparación, desde una perspectiva económica, entre ambos sistemas, intentando proponer medidas de mejora para el futuro. Se debe considerar que los beneficios de una buena administración macroeconómica deben traspasarse a la población y, sobre todo, establecer que todos puedan subsistir de manera digna y al mismo tiempo no ver coartada su libertad individual.

Desde esta perspectiva, debemos entender que el tamaño de ambas economías es distinto, siéndolo también su sistema impositivo y de recaudación de fondos para el Estado. Esto genera que las cuantías de los distintos aportes sean diferentes en términos reales u homologables, lo relevante es apreciar si los montos permiten un nivel de subsistencia adecuado dados los distintos contextos.

Lo primero a analizar es la centralización que existe en el sistema alemán y el nivel de fiscalización que existe. Debemos

entender que la centralización, en casos como estos, permite generar una fluidez de la información necesaria para disminuir los tiempos de espera y las incomodidades para las personas. Esto simplifica la obtención y verificación de beneficios y contextos particulares, esto implica disminuir el costo implícito que tiene la postulación además de tener una certeza de que personas deben obtener el beneficio.

El segundo hecho a observar, que aparentemente se pudiese alejar de la economía, es la percepción de persona y dignidad de la misma. Efectivamente, el sistema aleja genera ciertas prestaciones básicas que permiten a una persona de cualquier edad, que se encuentre en contextos vulnerables, sostener un estándar de vida apropiado al nivel de crecimiento económico y al desarrollo de la sociedad misma. Esto es bastante difícil de lograr, pues primero se necesita generar una definición clara de estos conceptos y luego poner las herramientas de la economía a disposición de la política para poder lograr un sustento. Sin lugar a dudas, debemos avanzar en generar estas definiciones y luego evaluar si el sistema de protección actual, incluyendo la cuantía de los montos, permite sustentar estas definiciones a cabalidad. Es importante no perder de vista que esto debe ir acompañado del desarrollo social que se evidencia en el país; en caso contrario se generaran disparidades que terminaran en conflicto social pues la armonía de la sociedad parte por la igualdad y en esa vía debe trabajar este tipo de políticas.

Como tercer hecho es importante indagar en la mayor diferencia, desde una perspectiva meramente económica, el sistema de pensiones. En cuanto a las otras prestaciones sociales Chile tiene un sistema bastante robusto y que, con el tiempo, ha intentado mejorar la temática de incentivos. En la actualidad, muchos subsidios para los sectores vulnerables están asociados al cumplimiento de ciertos actos que se consideran necesarios o básicos para un mejor desarrollo del grupo familiar como lo son la asistencia de los hijos al colegio o los controles de salud de los menores de edad. Se debe avanzar en generar un sistema de protección frente al desempleo con las mismas características, aun cuando ya existe un incipiente portal de empleos

de carácter público (no el sistema que promociona los empleos públicos) quizás se deba incentivar, fomentar y facilitar la busca de empleo.

Por contraposición, el sistema de pensiones de Chile es diferente a los sistemas en el resto del mundo, esto debido a que cada trabajador debe cotizar en entidades privadas, las cuales invierten su dinero en el mercado bursátil. Esto genera que, frente a crisis económicas fuertes, las personas pierdan una gran cuantía de sus ahorros y que el sistema carezca de “*solidaridad*”. Esto implica que personas de clase media y baja están altamente vulnerables en este sistema, las primeras por el riesgo que tiene la inversión en el mercado bursátil y los segundos debido a la inestabilidad de sus cotizaciones. Este sistema promueve que la persona cotice siempre y además intente ahorrar por su propia cuenta intentando aumentar la cuantía de sus ingresos en la vejez, el problema es que la cotización es equivalente a una cuantía menor de su salario y la sociedad no genera mecanismos de “*solidaridad*” para salvaguardar el bienestar general. Chile debe cuestionarse esto. En primer lugar debe generar una definición de dignidad en la vejez y, basado en esto, crear instrumentos que permitan lograrlo. Es obvio que no se puede tener un sistema que sea altamente dependiente del crecimiento demográfico de la población, estos sistemas son frágiles frente a avances económicos y educativos debido al cambio en la edad de maternidad que se reflejan en la tasa de hijos vivos por mujer, pero si es interesante pensar en un sistema donde nos hagamos cargo los unos de los otros en alguna medida. Esta “*solidaridad*” si se ve en el seguro de salud, donde las personas que más pueden aportar generan una especie de subvención para los que pueden aportar menos, buscando generar un estabilidad en la prestación misma, debemos avanzar hacia un sistema similar que disminuya la desigualdad de ingresos.

Finalmente, hacer una consideración económica al sistema que vigila o salvaguarda las distintas prestaciones. Es cierto que el Estado debe permitir que los privados se desarrollen libremente dentro de un marco legal, pero también es cierto que debe asegurar una calidad mina de vida a sus habitantes. Esto

debe ir actualizándose cotidianamente apreciando que sucede en el mercado y en la sociedad misma, pues ambas crecen a ritmos distintos pero muchas veces más rápido que la respuesta legal que pudiese existir. Un país debe pensarse a largo plazo y es por esto que no es óptimo generar soluciones legales frente a todo, es necesario que las instituciones estén atentas a dar soluciones atingentes e ingeniosas a las necesidades que se van presentando e informar oportunamente problemáticas que necesiten una solución más “formal”. Es necesario tener Instituciones fuertes, con profesionales calificados para sobrellevar una fiscalización estricta, pero a la vez brindar soluciones a tiempo en temas delicados para no tener que llegar a conflictos sociales permanentes, sino anticiparnos a ellos.

# ENTRE LA ECONOMÍA NEOLIBERAL Y EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO<sup>1</sup>

Ricardo Ffrench-Davis<sup>2</sup>

## 1.- INTRODUCCIÓN

Es un gran gusto estar con ustedes, compartiendo la responsabilidad de reflexionar sobre nuestros desafíos democráticos. La reflexión para la acción, la reflexión comprometida, fue un ejercicio para el cual tuvimos bastante tiempo durante la dictadura, tanto dentro como fuera de Chile. En consecuencia, acumulamos un buen stock de reflexión sobre cómo hacer una economía concordante con el fortalecimiento democrático; sin embargo, el stock se nos ha ido agotando, lo que hace muy importante esta reactivación del ejercicio de reflexión, entre otros canales, a través de nuestros centros. ¿Qué pasa cuando no se tiene la capacidad de reflexionar con suficiente profundidad? En ese caso, uno comienza a ser influido por las modas. Carlos Peña hizo varias menciones al tema de las modas, las que no son un fenómeno reciente, sino presentes a lo largo de la historia del mundo.

Como las modas van cambiando, a veces son más progresistas y otras más regresivas. Lo que tenemos actualmente en economía, y que ha predominado en los últimos decenios, es

- 
- 1 Conferencia dictada en el año 2004 en el seminario “*NUESTROS DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS*” organizado por centros de estudio ligados a la Concertación.
  - 2 Estos temas se tratan con detenimiento en el libro del expositor *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*, 3<sup>a</sup> ed. (Santiago: J.C. Sáez Editor, 2003). Actualizado en su Quinta edición de 2014.

la moda neoliberal, evidentemente regresiva. En este contexto, si se reflexiona de manera insuficiente, el fuerte peso de los medios de comunicación y del poder económico -orientados de manera muy intensa hacia el neoliberalismo económico- va haciéndonos caer inevitablemente en esa moda. Por desgracia, este proceso es imperceptible y, por ello, diversos actores van, inconscientemente o por conveniencias cortoplacistas o de reconocimiento por el poder económico, incorporando los sesgos del neoliberalismo a la percepción del mundo. De allí la enorme importancia de la reflexión sistemática y continuada. No basta con las explosiones de reflexión y debate cada cierto tiempo. Por ejemplo, hemos sido testigos de dos o tres explosiones interesantes de reacciones al interior de nuestra coalición, que no han culminado en un diálogo sostenido; ha habido una especie de diálogo de sordos y se le han puesto algunos moteos o etiquetas a las distintas posturas, haciéndolas parecer extremistas, en circunstancias de que las distancias entre ellas no son sustanciales, en comparación con lo que, intrínsecamente, nos separa del neoliberalismo.

No obstante lo anterior, uno siempre tiene confianza en que con el diálogo, la reflexión, la honestidad y la transparencia se puede arribar a un camino convergente, armónico, entre la economía y el desarrollo democrático. Nuestra tarea es buscar esa conciliación entre desarrollo democrático, participación, y un desarrollo integral que sea sostenible a través del tiempo.

Nuestro objetivo económico -y no estoy pensando en los eslóganes para las campañas, sino que en los elementos más sustantivos- es crecer con equidad. Ello involucra una economía al servicio de la gente y no la gente al servicio de la economía. Buscamos contribuir a que la gente esté persistentemente mejor, lo que involucra incrementar la cantidad global de bienes y servicios (el PIB) y mejorar su distribución.

## 2.- CRECIMIENTO Y EQUIDAD ¿CÓMO ESTAMOS?

Ayer, en la Declaración de los Centros de Estudios "El reencuentro democrático y los desafíos del futuro", se decía, correctamente, que podemos estar muy orgullosos de lo que hemos logrado en lo económico, pero que también podemos sentirnos disconformes. En efecto, si nos comparamos con la dictadura, estamos notablemente, espectacularmente mejor (véase Cuadro 1).

En estos quince años tuvimos un período de ocho años (1990–97) con un crecimiento promedio de 7,6 por ciento, lo cual fue espectacular respecto a nuestro desempeño de medio siglo, que fue de alrededor de 4 por ciento. En 1998–2004 pasamos a un promedio anual de 3,1 por ciento, valor positivo en América Latina, que creció levemente por sobre la mitad de eso. Pero 3,1 por ciento es una cifra de apenas un punto superior a la del aumento de la población activa, por lo que no permite continuar reduciendo significativamente la pobreza, ni la precariedad del empleo. Con todo, en contraste con los dieciséis y medio años de dictadura, cuando la economía chilena sólo creció en promedio 2,9 por ciento anual -si contamos buenos y malos años, con algunos de caídas de 15 por ciento y otros de +10 por ciento-, el crecimiento de 5,5 por ciento promedio de los gobiernos de la Concertación implica que se ha avanzado casi al doble de velocidad. Si medimos el crecimiento por habitante, la Concertación más que duplica el crecimiento alcanzado por la dictadura (pues la población ahora crece más lento), a pesar de los años deficientes en este campo que siguieron a la crisis asiática.

¿Por qué es imprescindible crecer? Chile es un país que tiene aproximadamente el ingreso medio del mundo, pero estar en ese rango no significa estar en la mitad del ingreso de los países ricos. Chile tiene alrededor de un quinto del ingreso por habitante de los países más ricos de mundo: ellos están en 100 y nosotros, en 27 o 30<sup>3</sup>; por lo tanto, no podemos hacer con 30,

---

3 Cifras en paridad de poder adquisitivo, que entonces no estaba de moda; en precios corrientes, Chile estaba entre 20 y 22% de las economías más avanzadas.

lo que se hace con 100; además nuestra carga tributaria es la mitad de la de ellos. Los medios de comunicación suelen mostrar, día tras día, los estilos de vida de aquellos grupos equiparables a los que cuentan con un ingreso 100 en los países ricos y, más aún, muchas veces están exhibiendo al segmento más rico de los países desarrollados. Necesitamos sostenidamente crecer para mejorar -especialmente en el contexto democrático- el bienestar de la mayoría de la población.

*Cuadro 1.*

*Crecimiento del PIB en economías seleccionadas, 1974-2004  
(tasas anuales, porcentajes)*

	1974-89	1990-04	1974-80	1981-89	1990-97	1998-04
Chile	2,9	5,5	2,8	3,0	7,6	3,1
Corea	8,0	5,8	7,1	8,6	7,2	4,1
América Latina	2,9	2,6	5,1	1,3	3,2	1,9
Estados Unidos	3,0	3,0	2,5	3,3	2,8	3,2
Mundo	3,3	2,5	3,4	3,2	2,3	2,7

Fuente: FMI, CEPAL y Banco Central de Chile.

Es posible crecer notablemente más rápido que el mundo o la región. Corea y Malasia lo demostraron desde 1999; Chile lo hizo en 1990-97. La receta del “modelo único” lleva a asimilarse a la moda, y a perder la oportunidad de acortar distancia con las economías desarrolladas.

A lo anterior, debemos agregar que, así como contamos sólo con menos de un tercio del ingreso por habitante de un país desarrollado, tenemos una distribución del ingreso notablemente peor. En términos simples, la brecha relativa entre ricos y pobres de Chile es aproximadamente el doble de la brecha entre ricos y pobres de los países desarrollados. La equidad -es decir, la mejor distribución del ingreso y de las oportunidades, la participación y las ‘voz- es uno de los rasgos de las economías más

modernas, y de eso estamos muy lejos. Nuestros pobres están muy lejos de los pobres de los países desarrollados; y ello a pesar de nuestro gran éxito en reducir el porcentaje de pobres, desde el 45 por ciento heredado, al 19 por ciento actual. Dado que durante la dictadura el porcentaje de pobres se había duplicado, se puede afirmar que hemos vuelto a los porcentajes de pobreza que teníamos a finales de los sesenta (según un cálculo hecho en la CEPAL). Nótese que estamos llamando no pobres a los que disponen de un ingreso superior a 44.000 pesos (2004) por persona al mes, lo cual es una cota muy baja, pero que es medida de manera seria y transparente en el tiempo. Donde la dictadura retrocedió (peor distribución del ingreso y mayor pobreza), la Concertación avanzó, sin duda. Podemos estar orgullosos y reiterarlo con convicción.

Los antecedentes sobre niveles de ingreso y desigualdad indican que tenemos que recuperar un crecimiento vigoroso, mejorando, en un proceso simultáneo, la distribución del ingreso; haciendo economía y no caridad, buscando justicia social y crecimiento con equidad; esto es, incorporando la equidad e inclusión, crecientemente, dentro del sistema económico. ¿Cómo trabajamos persistentemente en eso? El desempeño económico de la Concertación en sus quince años en el gobierno, es comparativamente el mejor desde que tenemos estadísticas, con un 5,5 por ciento de crecimiento promedio, contando lo bueno y lo malo. Examinemos, entonces, qué pasa en los períodos de mejores resultados, qué se hizo para conseguirlo, y ver qué ocurre cuando las cosas no funcionan tan bien, qué políticas económicas están detrás. Determinar si hubo buena o mala suerte, o de simple usufructo de la herencia recibida, o se trata de consecuencias de la acción de las políticas públicas.

Es imprescindible entender bien (i) por qué alcanzamos esos logros, (ii) qué sigue siendo válido en las nuevas condiciones que hemos generado, y (iii) en qué debemos innovar. Me parece que hay confusión y contradicciones peligrosas para Chile y para la calidad y vigor de la democracia.

### 3.- EL PAPEL DEL CONTEXTO EXTERNO Y DE LA GLOBALIZACIÓN SOBRE EL CRECIMIENTO

No obstante que en un mundo crecientemente globalizado nuestra suerte depende de lo que ocurra en el resto del mundo, se puede hacer espacio muy significativo para las políticas nacionales, incluidas las políticas macroeconómicas. Esto es, se depende del contexto internacional, pero sólo parcialmente, y la parte es variable según la calidad de nuestras políticas y de la personalidad e inteligencia con que actuemos. En efecto, hay globalización que pesa: si al mundo le va bien, nos empuja hacia arriba; y si el mundo anda mal, arrastra hacia abajo. Pero ello constituye sólo un factor; no es un determinante único. No es el fin de la historia, en términos de que ya está echada la suerte, como plantea el neoliberalismo; este nuevo ‘dependentismo’ es tan extremo como el de los sesenta: se nos dice que nada se puede hacer por nuestra cuenta, que sea diferente a la ‘moda’: por ejemplo, en el manejo de la macroeconomía, porque creen que ella llega mandatada desde el centro imperial.

En contraste, la verdad es que hay mucho que se puede hacer internamente; se puede hacer globalización para cosechar más beneficios que costos; por ejemplo, se puede hacer política fuertemente reactivadora en una situación interna recesiva y desactivadora en la coyuntura opuesta.

Si observamos nuestro desempeño en el período 1990–97, y nos preguntamos qué pasaba entonces en el mundo, qué acontecía en Estados Unidos, vemos que el panorama externo no era de gran expansión (véase Cuadro 1); de hecho, EE UU pasó por una recesión en esos años. No obstante, Chile pudo crecer 7,6 por ciento, el triple que la media del mundo. En cambio, en el sexenio 1998–2003, Chile se situó en la media del mundo y bajo los Estados Unidos. Si se plantea que no hay espacios y que todo está determinado por lo que pasa en los mercados financieros internacionales, los países no van a poder lograr una convergencia con los países desarrollados: dado que nuestro nivel es el 30 por ciento de ellos, tenemos que movernos muchísimo más rápido que el promedio mundial y que los países desarrollados.

Para ello debemos hacernos espacios y salirnos de la receta única. No hay una manera única de hacer economía.

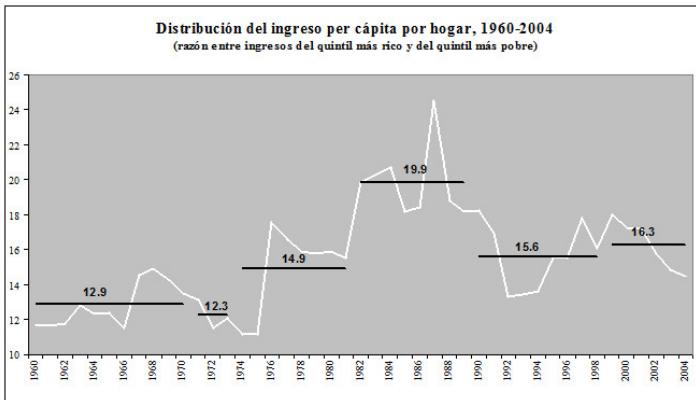
#### 4.- DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Normalmente el conocimiento convencional entre nosotros y en los medios de comunicación es que la distribución del ingreso en Chile es mala (cierto) y se ha mantenido más bien estable (falso). En el mundo desarrollado, en la posguerra la distribución del ingreso mejoró entre los años cincuenta y setenta; en los ochenta y noventa, tendió más bien a darse un retroceso en la distribución, por ejemplo en Estados Unidos e Inglaterra, en menor escala en los europeos, pero hay una tendencia al retroceso. Este proceso tiene relación con los sesgos neoliberales que inducen, erróneamente, a pensar que los mercados resuelven más problemas que lo que son capaces de resolver por sí solos; a su vez, adquieren más peso las variables financieras de corto plazo en desmedro de las de desarrollo productivo; el “financierismo” se impone sobre el “productivismo”.

Dentro de ese mundo, ¿qué pasó en la distribución del ingreso en Chile? En los setenta hubo un deterioro enorme, en los ochenta volvió a empeorar esa ya deteriorada distribución. La brecha entre el 20% (quintil) más rico y el 20% más pobre pasó desde aproximadamente 13 veces en los sesenta a alrededor de 20 veces en 1982–89; en esos años se observó la peor distribución desde que existen registros. Entre 1990 y 1997, la Concertación logró mejorar la distribución del ingreso reduciendo la brecha a y 15,6 veces (13,7% en 1992-95, cuando la coherencia y personalidad económica fue mayor) cortando en estos años la tendencia regresiva de los setenta y ochenta y revirtiéndola. Sin embargo, en los últimos seis años (aunque con cierta recuperación en 2003-04), perdimos una parte de esa mejora. No obstante, seguimos con una mejor distribución que en los años ochenta, como lo certifica el Gráfico 1. Pero también se constata que hoy la distribución es notablemente peor que en 1970. La distribución del ingreso no es inmutable sino variable. Los cambios obedecen a factores externos,

y a políticas nacionales. El entorno macroeconómico real, la capacitación laboral y el desarrollo de las PYMES son determinantes.

Gráfico 1



Fuente: Ricardo Ffrench-Davis, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*, 3<sup>a</sup> ed. (Santiago: J.C.Sáez editor, 2003).

Lo que sucede con la distribución del ingreso está asociado a una serie de factores que presentan distintos grados de complejidad -política y técnica- a la hora de elegir qué camino seguir para construir sociedades con mayor equidad.

La política fiscal provee uno de los instrumentos que afectan la distribución de los beneficios del crecimiento. La estructura y la carga tributaria que un país se dé hacen una diferencia importante respecto de quienes tendrán que hacer un mayor esfuerzo a la hora de financiar la política social y una economía incluyente.

Asimismo, el stock de capital humano con que cuenta una sociedad es determinante para la distribución de ingresos. Una política pro activa en torno al mejoramiento, no sólo en expansión de la cobertura sino también en la distribución social de

los aprendizajes, de nuestro capital humano, marca la diferencia entre una sociedad con mayor o menor potencial distributivo de la riqueza y las oportunidades.

Por último, lo que sucede con el mercado laboral es clave para entender la distribución del ingreso. Aquí nos detendremos con un mayor nivel de detalle, puesto que este ámbito es determinante para lograr resultados en corto y mediano plazo, sin generar traumas políticos que afecten nuestra estabilidad democrática.

Ello nos lleva a revisar el tema de la “sociedad de consumidores” y de qué viven los consumidores. Y lo que sucede es que los ingresos provienen de su vida laboral. Por lo tanto, para que los consumidores puedan elevar sus niveles de consumo, desde los niveles precarios que tiene un país como Chile, necesitamos que estén bien posicionados en su vida laboral; mejorando persistentemente. La clave es cómo logramos generar sistemáticamente más empleos productivos para la gente; actividad económica dinámica para las PYME. Esta tarea, de generar más empleos y de mayor calidad, es de máxima importancia; en las encuestas aparece como tema prioritario. Desde el punto de vista de la Concertación, es un tema que debiera ser tratado preferencialmente, pues la oposición ha estado trabajándolo con buen marketeo, pero con un enfoque totalmente distinto, desbalanceado, contradictorio, donde, en los hechos, sólo importa el consumidor y no el trabajador. Tenemos que imprimirle mucho más fuerza a la reflexión en esta esfera, con propuestas concretas, muy específicas y creíbles.

Desde el punto de vista técnico, la variable clave detrás del empleo productivo es la inversión productiva, sea en Estados Unidos, Haití o Chile. Son distintos escenarios, con diferentes intensidades y diversos grados de desarrollo de los mercados, pero siempre, en todos los casos, la inversión es clave para dar más empleo productivo. Esta no es la inversión financiera, ni la que va a las bolsas, ni la venta de empresas nacionales al extranjero. El estímulo debe ir a la dimensión productiva, a crear capacidad para generar más bienes y servicios. ¿Por qué los diversos empresarios invirtieron 13 por ciento del PIB en promedio durante los diecisésis años de la dictadura, y por qué con la

Concertación invirtieron un promedio de 20 por ciento del PIB en los noventa? Porque la Concertación lo estaba haciendo mejor para el desarrollo productivo, lo cual no se logra con meras franquicias tributarias ni adoptando las propuestas dirigidas a la gran empresa ni privilegiando la volatilidad financiera, sino haciendo políticas que sean, efectivamente, más funcionales para el conjunto de las empresas y de los trabajadores; políticas que busquen las coincidencias de intereses entre ambos, y contribuyan eficazmente a reducir las brechas de productividad.

Es muy relevante destacar que en 1982 por ciento de la inversión record, lograda en los noventa, fue realizada por nacionales (públicos y privados) y, a pesar del auge efectivo de la creación de capacidad por inversionistas extranjeros, sólo el 18 por ciento del total le correspondió a éstos.

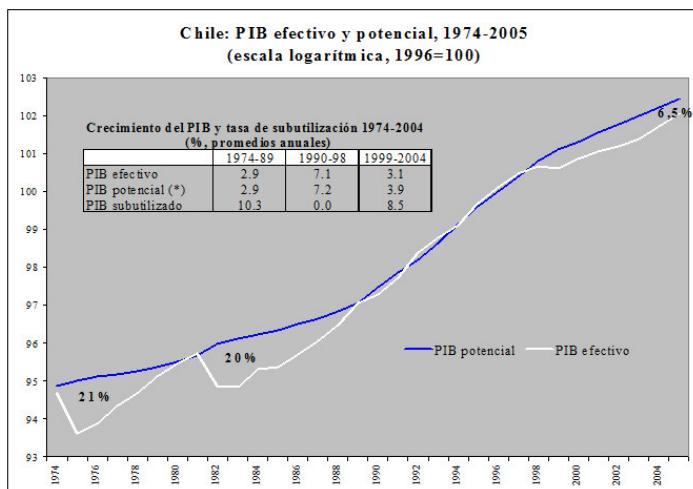
Una condición necesaria para la realización de nuevas inversiones es usar la capacidad productiva ya existente. ¿Para qué invertir en equipos, maquinarias, infraestructura, construcción, si no se está utilizando la capacidad ya instalada?

La evolución de la tasa de inversión productiva, ha exhibido intensos altibajos asociados a la evolución de la brecha entre capacidad instalada (o PIB potencial) y capacidad utilizada (PIB efectivo). Se puede constatar el gran dinamismo de la inversión entre 1991 y 1998, que alcanzó tasas inéditas en Chile. En esos años, las empresas operaban, en general, a plena capacidad, el desempleo se había reducido a cifras del orden de 6 por ciento a mediados de los noventa. Luego, desde el contagio de la crisis asiática, se dio un retroceso, con subutilización de trabajo y capital, desaliento de la inversión productiva y el predominio de pesimismo por un largo quinquenio.

Un tema clave es, entonces, cómo conseguir un uso elevado y sostenido de la capacidad productiva. Cada vez que hay una recesión, se deja trabajo y capital cesante: no se aprovecha la productividad potencial. El uso de la capacidad productiva, a su vez, tiene que ver con cómo se hace la macroeconomía. Un elemento coyuntural que tiene una enorme incidencia en la comprensión de lo que hoy en día ocurre en la economía, es la brecha entre capacidad productiva y la utilización de esa capacidad.

En el Gráfico 2, la línea negra representa el producto potencial, dadas todas nuestras virtudes y defectos. La línea blanca es el producto efectivo: pueden observarse las grandes caídas de 1975 y 1982, y nuestra caída “suave” de 1999. No obstante, hoy día en el 2004, tenemos una brecha sustantiva entre lo que el país es capaz de hacer, con sus empresas, sus trabajadores y la calidad de su gobierno, y el producto efectivo. ¿Cómo se elimina esa brecha?

*Gráfico 2*



Fuente: Basado en Ricardo Ffrench-Davis, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*, 3<sup>a</sup> ed. (Santiago: JC Sáez editor, 2003).

Hay dos alternativas. Con un impulso desde adentro (un shock reactivador), lo que propusimos durante tres años. Ahora, afortunadamente, ha llegado un impulso desde afuera, lo que ha ocurrido, por una parte, a través de los términos de intercambio -por ejemplo, los precios de nuestras exportaciones están en mucho mejor nivel que hace algunos meses-; y por otra, a través

de los flujos de capitales financieros y los buenos humores del mundo. Leamos la prensa de Nueva York, Frankfurt, etc., y es perceptible un cambio de humor, que lleva a que los que se reprimían en gasto, lo desaten. Y como en el 2004 nuestra economía puede responder prestamente ante cualquier aumento fuerte del gasto en consumo, en inversión, sin que surjan presiones inflacionarias, sin que haya cuellos de botella que impidan la expansión, la reactivación puede ser muy vigorosa. En 1997 no podíamos acelerar, pues estábamos a pleno uso de las capacidades; hoy día sí podemos hacerlo, con o sin acuerdos de integración, sencillamente hasta ahora con una recuperación automática por los cambios de humores o expectativas y los mayores ingresos de divisas. Tenemos espacio para una vigorosa reactivación, hasta llegar a nuestro techo o PIB potencial.

Resulta imprescindible, entonces, con contentarse con lo automático, y aprovechar el tiempo entre la actual situación recesiva, de trabajo y capital subutilizado, y el momento en que se llegue al techo. Disponemos para ello de dos a tres años para poder crecer a una velocidad mucho mayor que el ritmo con que estamos generando capacidad productiva. Si estamos generando capacidad al 4 por ciento (como lo creemos muchos observadores), podemos tener crecimiento efectivo de 6 por ciento durante un par de años sin presión inflacionaria; o algo más, pues al acelerar la reactivación se estimula inversión y la innovación, y el empleo.

¿Existen casos así en el mundo? Muchos. Un buen ejemplo, es el de Corea en 1999. Ese año tuvo un aumento del PIB de 11 por ciento, con un impulso desde adentro, con una política monetaria (baja drástica de tasas de interés) y fiscal (pasó de un superávit a un déficit fiscal de 4,2 por ciento del PIB) fuertemente reactivadora. En ese caso, las autoridades constataron que había trabajo y capacidad física no utilizados, y tenían dólares propios; por tanto, decidieron aumentar la demanda interna y el PIB se reactivó en ese notable 11 por ciento; conjuntamente, se reactivaron el empleo, las utilidades de las empresas, la recaudación tributaria, etc. Es decir, es posible. Aquí, con nuestro tirón desde afuera, puede tener lugar una reactivación pero resulta muy

gradual, entonces deberíamos acelerarla con una política fiscal contra-cíclica y así, también, aumentar la velocidad del crecimiento potencial. Y eso incidirá en el empleo futuro, en la calidad empresarial y la calidad de la macroeconomía en los años siguientes.

A continuación, me referiré rápidamente a cuatro temas que nos plantean distintos desafíos: (i) economía de mercado, (ii) globalización, (iii) equilibrios macroeconómicos, y (iv) productividad o desarrollo productivo.

## 5.- NUESTROS DESAFÍOS

### *Economía de mercado*

Hay economías de mercado de distinta naturaleza. Es economía de mercado lo que está presente hoy en el mundo, y también en nuestro contexto. Y frente a ella, nuestro desafío es cómo hacer economías de mercado al servicio de la gente y con más equidad, para las mayorías respetando las minorías, no una economía de mercado al servicio de las minorías o una sociedad de mercado.

La receta única neoliberal, ¿por qué no es adecuada? Porque la política pública o receta que se escoja debe depender del objetivo: un país con más o menos identidad nacional, un país que se mueve desde el barrio o trata de salirse del barrio, con más equidad o menos equidad; deseamos más estabilidad de la economía real o estamos dispuestos a que los vientos externos nos tiren hacia arriba y luego nos dejen caer desde lo alto repetidamente. Una mirada aterrizada al mundo, demuestra que hay caminos alternativos. Una misma política económica no opera de manera idéntica en un mercado profundamente desarrollado, a la Suiza, o en uno subdesarrollado, como el país más pobre de América Latina o de África. Los mercados responden de manera distinta a la misma medida. Los mercados son la gente, trabajadores y empresarios, funcionarios públicos, las instituciones, las estructuras; si no son idénticas, no pueden responder con la misma sensibilidad, con la misma racionalidad, con el mismo horizonte

en el tiempo, en un contexto u otro. La receta única no funciona igual en distintas partes; por eso, hay que adaptarla a las realidades nacionales. Y, además, es distinto si estamos en una coyuntura de pleno empleo, como en los años 1991–97, o con más desempleo, como en los años más recientes.

Suponer la existencia de solo un tipo de economía de mercado, además de encerrar una lógica de ideologismo extremo, es también desconocer la experiencia comparada de la segunda mitad del siglo XX a nivel mundial. Tres son al menos los modelos de economías de mercado que se han consolidado durante este período. El modelo liberal, cuyo referente lo constituye los EE.UU; el modelo continental, que tiene como ejemplo la experiencia alemana; y el modelo socialdemócrata, que encuentra en Suecia su mayor exponente. Como lo hemos señalado, incluso Chile tiene variantes importantes de economía de mercado en el último tercio de siglo: el experimento más extremo neoliberal de los setenta; el neoliberalismo más intervencionista de los ochenta, y las reformas orientadas al crecimiento con equidad de los noventa. Los chilenos necesitamos deliberar acerca de que referencia nos parece la más adecuada para encauzar nuestro proceso de desarrollo de cara al siglo XXI. Hay, entonces, distintos senderos para construir una economía de mercado.

Nosotros queremos una economía de mercado con desarrollo democrático y con equidad, crecientemente incorporada al sistema económico mundial, y que los agentes perciban eso; que la mayoría pobre y de ingresos medios crea que va a estar persistentemente mejor, porque es una preocupación prioritaria, efectiva y consecuente, de las políticas públicas. Acción y percepción son claves. En el período 1990–97 nos fue muy bien en los hechos y en el apoyo popular, pero fue surgiendo un problema moderado pero creciente de percepción de sobre cómo se hizo la transición: para una mayoría, pudo haber sido percibida como excluyente. Pero, en los hechos, logramos mejorar notablemente el estándar de vida de la gran mayoría de los chilenos, y hoy día están, gracias a ello, notablemente mejor que lo que estuvieron al concluir la dictadura.

El debate sistemático sobre el tema de construcción de una economía vigorosa y equitativa debe ser parte central de la agenda democrática. Se trata de una decisión política que tendremos que tomar si queremos recuperar crecimiento con equidad.

### *Hacer Globalización*

La globalización ofrece oportunidades y riesgos. La globalización es un dato, en el sentido de que va a estar presente, querámoslo o no. En un régimen democrático, no nos podemos aislar de esa realidad; pero no aislarse no significa quedar inermes ni creer erróneamente que la globalización es un dato inmutable y total. Sin embargo, frente a este escenario nuevamente aparece la receta única: se nos dice que hay que cruzar los brazos frente a la globalización de la volatilidad financiera y de la desigualdad. Y no es así: podemos domesticar cómo llega la globalización a nuestra economía: la globalización se hace.

Hay que tener en cuenta que la globalización es heterogénea, es decir, no se da con la misma intensidad en todos los planos. Quiero mencionar dos rasgos: uno en lo comercial y otro en lo financiero.

En lo comercial, las exportaciones son muy importantes. Necesitamos que las exportaciones sigan creciendo sistemáticamente más rápido que nuestro producto, pero las exportaciones son sólo una parte de lo que produce el país. Se ha tendido a magnificar su peso, diciendo que las exportaciones, o el comercio exterior, constituyen más de la mitad del producto —el 60 o 70 por ciento—, pero no es así. La realidad es que de lo que produjo Chile en los noventa, aproximadamente un cuarto se exportó y tres cuartos se consumieron o invirtieron dentro de nuestras fronteras. En Estados Unidos, la proporción es de 1 a 9: produce mucho más para el mercado interno, y se comercia entre las regiones o estados de esa nación.

Dado el peso que tiene el producto que no se exporta, es clave lo que sucede en el mercado interno (ver cuadro 2). Veamos qué pasó durante los períodos de éxito y crecimiento. Cuando Chile creció sobre 7 por ciento en 1990-98, las expor-

taciones eran indudablemente dinámicas, eran lo que empujaba más fuertemente hacia arriba, pero el resto de la economía estaba también creciendo intensamente. Nuestro comercio, nuestros servicios, nuestra agricultura, las pequeñas y medianas manufacturas, la suma de ello estaba creciendo 6,5 por ciento por año, durante esos nueve años. Es decir, cuando nos va bien, es porque al conjunto de la economía, a la mayoría, le está yendo bien. Y nos va mal cuando una parte importante de la economía se deprime.

*Cuadro 2  
Tasas de crecimiento del PIB, las exportaciones y el PIB no exportado,  
1960-2004 (Porcentajes anuales)*

	PIB	Exportaciones	PIB no exportado
1960-70	4,4	3,6	4,5
1971-73	1,2	-4,1	1,7
1974-81	3,0	13,6	1,5
1982-89	2,9	7,8	1,7
1990-98	7,1	9,9	6,5
1999-2003	2,6	5,5	1,7
2004	6,1	12,7	3,6

Fuente: Adaptado de Ffrench-Davis (2003, basado en cifras oficiales del Banco Central de Chile y Marcel y Meller (1986). Las exportaciones incluyen bienes y servicios. El PIB no exportado es igual al PIB total menos el valor agregado de las exportaciones (su valor bruto menos sus componentes importados). El aporte del valor agregado por las exportaciones al PIB representa, en los años recientes, alrededor de 27%.

En los períodos negativos, ¿qué fue lo que cayó? Se contrajo más intensamente lo que depende de la macroeconomía interna. Por ejemplo, durante la dictadura las exportaciones crecieron vigorosamente, pero el problema estuvo en el mercado interno, con un crecimiento de apenas 1,5 por ciento en 1974-81

y 1,7 por ciento en 1982-89 (es decir, cercano a cero en términos per cápita). Las exportaciones dependen bastante de la macroeconomía externa; el resto de la economía nacional, entre muchas otras cosas, depende de lo que sucede en la macroeconomía interna. En la recuperación desde fines de 2003, ambos factores han estado contribuyendo al aumento del PIB efectivo. Como lo hemos reiterado desde 1999, la economía chilena tiene un amplio espacio para recuperarse fuertemente por dos o tres años, sin peligro de rebrote inflacionario ni desequilibrio externo (obviamente, si no se cometan errores, tales como dejar caer el tipo de cambio).

#### *Equilibrios macroeconómicos reales (más allá que los financieros)*

Esto nos lleva al tercer punto: debemos vivir con equilibrios macroeconómicos. Bien entendidos, son fundamentales para crecer con equidad; mal entendidos, se constituyen en un zapatito chino. ¿Qué significan los equilibrios macroeconómicos? La visión neoliberal predominante, la que todavía transmiten con mayor fuerza las entidades multilaterales -aunque podemos observar posiciones crecientemente heterodoxas o pragmáticas en el buen sentido de la palabra-, entiende los equilibrios macroeconómicos como algo sustentado en sólo dos pilares: inflación baja y equilibrio presupuestario.

En una visión de crecimiento con equidad, tales factores también son importantes. En efecto, las inflaciones altas son dañinas, son regresivas y son malas para la economía de mercado. Se pierde la calidad de la información, ya que un precio pierde significado si todos los días está cambiando notablemente. Y si esto se extiende a miles de productos, se genera un problema grave al respecto y promueve la especulación. Necesitamos inflaciones bajas, pero no a expensas de las fuerzas del desarrollo, ni de la equidad, ni de la libertad para ir construyendo futuro con una perspectiva de largo plazo. Encerrarse en la inflación de corto plazo como objetivo único de los bancos centrales, es muy dañino -ello no ocurre en todos los bancos centrales del mundo, ni siquiera en el de Estados Unidos-. También está el objetivo

de la actividad económica, o el del crecimiento del empleo o el proceso de inversión productiva, etc. La visión neoliberal, que parece predominar sobre todo en América Latina, como producto del llamado consenso de Washington de los años noventa, es una de las causas del pobre o desilusionante resultado de las reformas económicas de las reformas ejecutadas en esta región. No está de más recordar que fueron muy similares a las aplicadas por la dictadura en los setenta.

Por otro lado, la responsabilidad fiscal es esencial. Chile ha avanzado mucho en la introducción de más calidad en el gasto fiscal. El concepto de balance estructural es, también, un avance importante. Pero queda aún mucho por hacer, pues las tareas no se realizan de una vez, sino que constituyen un proceso, y es necesario seguir mejorando la implementación y los criterios de asignación.

Sin embargo, hay un tercer aspecto que considerar cuando se habla de equilibrios macroeconómicos. Se refiere a lo que sucede con el mundo de la producción y el empleo. Para los que producen, no es un buen entorno macroeconómico aquél en que, con cierta frecuencia, se enfrentan recesiones fuertes. En efecto, si se planean negocios porque la demanda está creciendo 6 o 7 por ciento por año, y se produce una crisis, producto de la cual la economía atraviesa un contexto recesivo durante cuatro o cinco años, se produce un daño significativo a la estructura productiva. Los efectos negativos de esta volatilidad afectan mucho más intensamente a las PYME, pues las empresas medianas y pequeñas tienen menos instrumentos para manejar las crisis. Por ejemplo, en los contextos recesivos, como el que tuvo lugar desde 1998, la respuesta de los mercados de financiamiento es notablemente desfavorable hacia aquellos que tienen menor respaldo y menor historia. Entonces, los bancos tienden a comportarse muy pro-cíclicamente con las PYME: cuando todo va bien en la economía, hay alguna abundancia de créditos; pero cuando hay problemas con la economía (precisamente cuando se requiere de apoyo para enfrentar momentos difíciles), hay restricción crediticia. Las empresas que no encuentran respaldo financiero, por su parte, deben ajustarse más intensamente,

despidiendo más trabajadores, reduciendo su inversión o quebrando. Esta es la respuesta natural de una economía de mercado. Por ello, debemos hacer que el mercado funcione al servicio de lo que queremos, y para eso tenemos que ser mucho más eficientes, pues el neoliberalismo es profundamente ideológico e inefficiente en este sentido. Prueba de ello son los resultados de la inversión productiva, de la distribución del ingreso y del crecimiento promedio durante los dieciséis años de la dictadura, en los que los equipos económicos, netamente neoliberales, tuvieron pleno poder, lo que hizo más fácil las equivocaciones. En ese sentido, una de las ventajas de las democracias es que, aunque es más difícil hacer las cosas, también hay más espacio para la corrección.

En síntesis, es clave para el desarrollo una definición integral de los equilibrios macroeconómicos: inflación baja, equilibrio presupuestario, y consistencia entre la capacidad productiva y su uso. Para lograr una armonía entre estos equilibrios, es esencial tener precios macroeconómicos “correctos”. En ese sentido, un tipo de cambio que oscila mucho y tasas de interés altas e intensamente fluctuantes, no generan un entorno favorable para las empresas. Los precios macroeconómicos dependen de la calidad de las políticas cambiaria, fiscal, monetaria y de regulación de la cuenta de capitales.

Por su actualidad, unas líneas sobre política cambiaria. Existe, hoy, la moda de la flexibilidad total; es decir, la renuncia a hacer política cambiaria, dejando que sea el mercado el que determine el valor del tipo de cambio. El problema es que hay dos mercados privados: el de la visión de largo plazo de los inversionistas productivos que piensan en el desarrollo de proyectos reales; y el de la visión de corto plazo de los inversionistas financieros y de los especuladores.

La experiencia en todo el mundo, y que tiene mayor fuerza en una economía en desarrollo, como la chilena, con mercados más pequeños y menos profundos, es que el tipo de cambio está demasiado afectado por las percepciones de corto plazo de los mercados financieros; por ejemplo, frente a modestas variaciones del precio del cobre suelen sobre-reaccionar. Estos agentes

no hacen desarrollo productivo, sino finanzas de corto plazo; y se les paga para tener utilidades de corto plazo, no para hacer una macroeconomía sostenible. Una economía al servicio de la gente, para el desarrollo democrático, no puede guiarse en lo fundamental por las recomendaciones de los mercados financieros de corto plazo. No les corresponde a ellos hacer esa tarea, y no les pagan para hacerla. Guiarse por ellos, es un error garrafal, neoliberal, y la moda y el intenso cabildeo arrastran a algunos dirigentes y técnicos.

*Productividad y políticas de desarrollo productivo, para crecer con equidad*

Las políticas de desarrollo productivo eran un tema tabú cuando retornamos a la democracia. Esa dimensión se ha ido abriendo, y ahora en distintos sectores se acepta discutir el tema, sin pensar que con ello se “derrumba” la economía del mercado.

¿Qué tenemos que hacer? Debemos hacer política de desarrollo productivo para que los mercados funcionen mejor para la gente, para los trabajadores y para los empresarios. Tenemos que diseñar políticas que beneficien a las mayorías, respetando las minorías. Necesitamos reestablecer balances en las voces, en ese sentido. Necesitamos que a nuestros consumidores les vaya bien como productores. En el libro Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad planteo más completamente los desafíos. Aquí mencionaré cinco tareas que debemos cumplir:

Hacer una macroeconomía real, funcional para el desarrollo, y no la macroeconomía neoliberal o ‘financierista’. La macro real implica lograr que la productividad potencial sea igual a la efectiva, esto es, que usemos lo que la gente y el capital productivo van acumulando como capacidad para producir bienes y servicios.

Fomentar las exportaciones con más valor agregado, es decir, las que usan más insumos del resto de la economía. Las exportaciones con más valor agregado transmiten su dinamismo al conjunto de la economía. Para ello resulta imprescindible retomar la conducción de la política cambiaria para lograr un desempeño exportador más dinámico y mejor, con mayor cone-

xión con el resto de la economía. El tipo de cambio es una variable clave. No hay que ser ingenuos: con flexibilidad cambiaria total no puede garantizar condiciones positivas para el sector exportador.

Capacitación laboral. Se requiere un programa sistemático de capacitación laboral, notablemente más intenso que lo que hemos hecho hasta hoy, funcional para la reducción de la desigualdad. Se requiere flexibilizar la oferta laboral para que los trabajadores que buscan un empleo tengan más capacidad de adaptarse a las necesidades del mundo moderno, lo cual pasa por los canales de la educación formal -que es para la fuerza laboral del futuro-, y la capacitación -que es para los trabajadores actuales-. Es esencial que la capacitación se torne más eficiente y efectiva, evitando fraudes que impidan acelerar la velocidad con que se desarrolle un programa nacional de capacitación, al cual se incorporen los distintos actores de la sociedad: trabajadores, empresarios, municipalidades, ONG, conducidos –naturalmente por el gobierno. En la actualidad, nuestra oferta de capacitación es algo mayor que la de hace quince años atrás, pero aún es muy limitada. Una capacitación real es algo que requiere mucha reflexión para la acción. ¿Cómo hacemos capacitación laboral y de pequeños empresarios? Se hace mejorando la calidad ciudadana de la gente, una tarea que los economistas habitualmente no abordamos. Nos debe preocupar que las personas no sean sólo buenas “máquinas” productoras, sino, también, mejores ciudadanos.

Desarrollar un mercado de capitales de largo plazo. Chile ha gastado mucho esfuerzo en un mercado de corto plazo. Sin duda, hay aspectos positivos en ese sentido, pero necesitamos muchos más esfuerzos puestos en el desarrollo del mercado de capitales de largo plazo. Una variable en relación con ello es qué hacemos con los fondos de las AFP, que es el ahorro de largo plazo de la mayoría de los trabajadores chilenos. Es una inconsecuencia decir que a Chile le quedan grandes estas AFP, que no hay donde usar esos fondos en Chile y que, por lo tanto, deben invertirse en el exterior; en un marco en el que es evidente que el retorno del capital en Chile es mayor que en Estados

Unidos, donde están muchos de los muchos miles de millones de dólares depositados por las AFP en el exterior. En promedio, el retorno va a ser más alto en Chile, pues éste es un país escaso en capital, mientras Estados Unidos es un país rico en él. Lo que se debe hacer en Chile es crear los canales institucionales para la transmisión de los fondos —con las debidas garantías— desde las AFP hacia el financiamiento del desarrollo productivo de Chile: capital de riesgo, capital crediticio de largo plazo. Esto es esencial para lograr mejorar el entorno del empleo productivo, que representa lo más determinante del bienestar del futuro pensionado: lo que le suceda durante sus cuarenta o cincuenta años de vida laboral.

Por último, debemos profundizar en la absorción, difusión y adaptación de la tecnología, aspecto en el que ha habido avances en los últimos años, y que debe seguir siendo preocupación preferente de nuestro gobierno.

En síntesis, tenemos que acelerar la capacitación laboral, un mercado de capitales de largo plazo, exportaciones con valor agregado -aprovechando las oportunidades que nos ofrecen los acuerdos comerciales-, e ir mejorando sistemáticamente la productividad de nuestros trabajadores y pequeños y medianos empresarios, pues la suma de esas productividades es la fuente de expansión del producto nacional. Necesitamos un entorno en el que no enfrentemos situaciones recesivas cada cierto tiempo. La suma de todo eso redundará en un producto creciente y con más gente productiva, y nos permitirá sustentar un crecimiento con equidad, en un marco de desarrollo democrático.