

## I.12. Marco de ordenamiento económico

### I.12.1. Orden económico y política de ordenamiento

La manera más sencilla de mostrar la importancia del concepto de *orden económico* es compararlo con las reglas de un juego. Cualquier juego que usemos como ejemplo (fútbol, tenis, cartas, etc.) se basa en cierto conjunto de reglas que deben ser conocidas por los participantes antes de comenzar. Estas reglas contienen pautas acerca de lo que los participantes deben o pueden hacer. De la observancia de las reglas, junto con la iniciativa y decisiones de los participantes, surgen el desarrollo y los resultados posibles del juego.

Del mismo modo, cualquier organización del sistema económico se basa en una serie de *reglas y pautas* que, junto con las decisiones de los integrantes o participantes, determinan los resultados económicos de una sociedad dada.

En este sentido, un determinado rendimiento del sistema económico está relacionado con la *capacidad, iniciativa y calidad de las decisiones* de los participantes, pero también con la calidad y respeto de las reglas y pautas que dan un marco a la actividad económica. De este modo, hay sistemas en los que es necesario aumentar la capacidad de los participantes

(*capital humano*) y hay sistemas en los que falla ya sea el diseño, o el respeto de las pautas del sistema económico.

En la Economía Social de Mercado, la coordinación de las iniciativas descentralizadas de cada uno de los participantes dentro del marco establecido es provista por el *proceso competitivo* que se desarrolla dentro de los mercados, mientras que una de las principales *funciones del Estado* consiste en definir las reglas de juego a las que deben atenerse los agentes económicos.

### 1.12.2. Constitución económica

Existen reglas formalmente sancionadas que rigen el desempeño de la economía y que, por lo tanto, están dadas en la forma de *leyes de derecho público y privado*. Por ejemplo, hay normas con influencia en el sistema económico que constan en la Constitución, en el derecho administrativo, financiero, tributario, etc. La relación del derecho privado con la economía es especialmente clara en las leyes de propiedad, los contratos, las leyes de sociedades, derecho laboral, patentes, etc.

El conjunto de *reglas formales* constituye lo que en el sistema de la Economía Social de Mercado se denomina **constitución económica**, es decir, el marco jurídico-legal que enmarca el funcionamiento económico. La *constitución económica* pone de manifiesto la importante relación existente entre el *sistema económico* y el *sistema jurídico-político*.

Son importantes, asimismo, las *reglas o normas informales*. Estas son pautas de conducta, generalmente no escritas, que surgen a través del transcurso del tiempo. Es decir que están compuestas por las costumbres, los valores y la cultura de una determinada sociedad.

La importancia de estas normas informales puede desprenderse del estudio comparativo de casos, donde de la aplicación de leyes o normas formales idénticas en dos sociedades diferentes se pueden obtener resultados diferentes. Estas pautas de conducta informales, que no están codifi-

cadass, ponen de manifiesto la relación entre el *sistema económico* y la *cultura* de una determinada sociedad, relación que no siempre ha sido justamente reconocida.

Para que las reglas y reglamentos del sector económico adquieran carácter obligatorio deben estar acompañados de sanciones, para asegurar su efectivo cumplimiento. Aquí se observa claramente la *interdependencia* entre el sistema económico, el sistema político (Poder Legislativo y Poder Ejecutivo) y el sistema jurídico (Poder Judicial). Pero igualmente existe una interconexión estrecha con las pautas morales predominantes en una sociedad, un código que no necesariamente está fijado directamente por ley expresa pero que no deja de orientar el comportamiento individual.

Contando con este enfoque, puede argumentarse que la *Economía Social de Mercado* es una teoría integral para el ordenamiento de un sistema económico. En este sentido, está emparentada y es antecesora de los desarrollos actuales de la teoría económica centrados en estudiar los arreglos institucionales que dan un marco de operación o moldean las acciones económicas (enfoque de *Economía institucional*).

### 1.12.3. Ordenamiento económico y escasez

Todo sistema económico, ya sea que esté correctamente constituido o no, depende de un ordenamiento. El objetivo fundamental de un ordenamiento económico es la producción y distribución de una adecuada *cantidad y calidad de bienes y servicios* para los miembros de una sociedad. Esto implica responder al problema central de la economía que, como hemos visto en la parte dedicada a la introducción de los principios económicos, es la *escasez*.

Para responder a este problema de la manera más conveniente, la organización económica de los países con mejor desempeño económico se ha basado en la *división del trabajo* a partir de la *especialización*. La especialización, a la vez, implica la necesidad de efectuar una serie de intercambios. Tanto la especialización como el intercambio, que se han profundi-

zado y ampliado, respectivamente, desde los tiempos de la Revolución Industrial hasta hoy, implican una cada vez mayor complejidad de la organización y, por lo tanto, del ordenamiento económico.

El desarrollo de este proceso ha traído asociado un aumento de las interrelaciones y, por consiguiente, la reducción de la claridad para percibir el conjunto, lo que hace cada vez más dificultosa la organización y supervisión del sistema económico como un todo.

Si bien esta tarea de ordenamiento se hace más dificultosa, paralelamente cobra mayor importancia su correcto funcionamiento, que se hace imprescindible a medida que la economía se desarrolla y expande. Es así que el marco de **ordenamiento económico** se constituye en una *condición previa fundamental* para el adecuado funcionamiento de una economía altamente especializada y basada en la división del trabajo. Lo que equivale a decir una economía altamente productiva y que brinda un nivel de vida elevado a su población.

#### I.12.4. Principios, instituciones y políticas económicas

Los sistemas de organización económica están compuestos por una serie interrelacionada de **principios, instituciones y políticas económicas** concretas. La necesidad imperiosa de basar en **principios** un sistema económico-institucional para organizar una economía surge de la necesidad de estabilidad inherente a estos sistemas. En caso contrario, toda la estructura institucional y la política económica podrían quedar a merced de soluciones pragmáticas que pueden resultar, en el corto plazo, correctas o erradas al azar, y que no pueden perdurar en el mediano y largo plazo.

Las **instituciones** son pautas de conducta, en este caso económicas, que son formalizadas en leyes o codificadas (formales), o en forma de comportamientos tradicionales o consuetudinarios (informales). Son pautas porque seleccionan ciertas conductas que se consideran buenas y útiles de otras que no lo son.

Asimismo, las instituciones implican autoridades, elegidas en forma consensuada y con períodos de ejercicio limitados –en un sistema democrático–, que están encargadas de interpretar las normas implícitas, aplicarlas y juzgar en los casos concretos el seguimiento o desvío de las mismas. Por lo tanto, las instituciones deben estar basadas sobre valores y principios, que a la vez son los que dan forma al proceso de búsqueda de soluciones en el mediano y largo plazo y proveen un marco para las políticas económicas más concretas.

Frente a los diversos contextos, las **políticas económicas** pueden y deben implicar ajustes basados en la dinámica económica y la adaptación a nuevas situaciones. Sin embargo, asimismo, deben estar basadas en los principios y dentro del marco institucional consensuado. De lo contrario, sobre todo en los casos en que son orientadas a solucionar urgencias contingentes, no tardan en manifestarse contraproducentes, como algunas experiencias históricas ponen de manifiesto. Puede suceder que se solucione una urgencia mayor con medidas de corto plazo, pero si se vulneran las instituciones y, lo que es peor, los principios y valores contenidos en ellas, en el mediano o largo plazo se vuelve a incurrir en una nueva urgencia. Asimismo, una política económica centrada en el corto plazo genera una variabilidad e incertidumbre alta, que atenta contra la estabilidad de las reglas del juego que requieren los agentes económicos cuando aceptan riesgos a mediano y largo plazo, como por ejemplo en las inversiones productivas.

### I.12.5. Ordenamiento económico y competencia de sistemas

Como hemos visto en la parte dedicada a la teoría del mercado, desde el punto de vista de la organización económica existen sólo dos posibilidades conceptualmente diferentes de resolver el **problema del ordenamiento económico**: por un lado, la *economía de mercado* y, por otro, la *economía planificada*. Es decir, mediante un sistema donde privan las decisiones y voluntad de los participantes o mediante uno donde privan las

decisiones y voluntad de la autoridad. Todos los demás sistemas son variaciones o grados intermedios de estos dos principios.

Desde el punto de vista de la realidad económica actual, y a partir de la constatación de los problemas del sistema de *planificación central*, quedó en pie un solo principio teórico de organización: el de la economía de mercado. Sin embargo, el sistema de mercado puede presentar distintas características según las distintas normas y pautas tanto formales como informales que enmarcan su accionar. Asimismo, al producirse diferentes combinaciones de principios, instituciones y políticas, se da lugar a *sistemas de economías de mercado* que presentan características específicas.

Estas diferentes configuraciones de economías de mercado producen resultados y efectos distintos por los que pueden ser comparadas. Asimismo se puede presentar, y de hecho se ha ido produciendo, una competencia entre los diversos sistemas de organización. En la actualidad, la ***competencia de los órdenes económicos*** es un tema muy relevante.

En definitiva, se trata de una competencia entre sistemas o modelos de mercado. En una economía internacional abierta, sometida al proceso que se ha denominado ***globalización***, en la que los capitales, el trabajo y los bienes y servicios pueden circular libremente más allá de las fronteras nacionales, los Estados enfrentan cambios en la competencia por atraer los factores de producción móviles, especialmente las inversiones. Estos cambios en la competencia internacional afectan en buena medida el poder regulador de los Estados mismos.

En una ***economía abierta***, con una movilidad de los factores creciente ya sea real o potencial, los Estados están sometidos a una competencia más intensa que los obliga a la larga a mejorar su oferta de servicios; en este caso, mejorar el sistema regulador. Las mejoras institucionales pueden ser innovaciones o imitaciones de las reglamentaciones que han demostrado su eficacia en otros países. En todos los casos, para ser efectivas implican un grado importante de adecuación a las pautas locales.

Dentro de este contexto, los *votantes* pasan a transformarse en demandantes nacionales del bien público denominado *reglas institucionales*, las cuales configuran un determinado sistema de ordenamiento económico. Por otra parte, ellos mismos son también participantes móviles del mercado, como lo son los trabajadores, los inversionistas, etc. Si su reclamo por que sean derogadas ciertas condiciones desfavorables para ellos no es escuchado, tienen la opción de emigrar. La emigración implica fundamentalmente una transferencia de capital humano e inversión financiera hacia un tercer país con condiciones más favorables y una mayor demanda de bienes y servicios del exterior.

Desde el punto de vista de los principios más generales, o sociopolíticos, se puede realizar una cierta clasificación de los modelos de economías de mercado. Como hemos señalado, a pesar de que todas las economías de mercado son economías de intercambio organizadas empresarialmente, existen varios ideales, con sus respectivos modelos de ordenamiento real. Esto se debe a la diferente ponderación de los objetivos sociopolíticos básicos de la *libertad individual* y *justicia social*, es decir que en última instancia se remiten a la relación apropiada entre competencias privadas y regulaciones por parte del Estado.

Por un lado se encuentra el *modelo liberal*, que postula los valores de la libertad individual y la responsabilidad personal, la propiedad privada, el empresariado libre y la competencia. Este enfoque desconfía de las políticas o instituciones desarrolladas para impulsar la justicia y la equidad social por considerarlas limitativas del principio de libertad. En este sentido, propone un rol mínimo por parte del Estado en la economía, tanto en sus funciones reguladoras como en las funciones sociales.

Por otro lado está el *modelo bienestarista*, que si bien acepta la propiedad privada y la economía de mercado, pone su acento en los principios de justicia y de seguridad social, lo que lleva a amplias competencias estatales en materia de regulación y corrección de los procesos de mercado. En este caso se recarga la capacidad del sistema económico con regulaciones y

con una carga impositiva importante, lo cual restringe el rendimiento y limita la libertad de acción de los actores.

Por último existe el *modelo de la Economía Social de Mercado*, que se ubica entre estas dos posiciones, cuyo núcleo central es el reconocimiento de los dos valores, tanto la libertad como la justicia social, y la búsqueda permanente de un balance entre ambos.

### Palabras clave

Orden económico  
Constitución económica  
Ordenamiento económico  
Principios  
Instituciones  
Políticas económicas  
Competencia de los órdenes económicos  
Globalización  
Economía abierta  
Justicia social  
Modelo de la ESM