

Economía Social de Mercado

4



Konrad
Adenauer
Stiftung



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

DIETER W. BENECKE

RENATA NASCIMENTO

El Consenso de Washington revisado

DIETER W. BENECKE

*Economía social de mercado:
¿Puede imitarse el modelo alemán
en América Latina?*

DOCUMENTO

*Principios rectores para el
bienestar, la justicia social
y una economía sostenible*

Economía Social de Mercado Serie **4**



Serie Economía Social de Mercado

Año 2012, No. 4

Fundación Konrad Adenauer

Fecha de publicación: diciembre de 2012

Guatemala, Guatemala

ISBN: 9929-561-70-0

Los contenidos del presente fascículo no expresan necesariamente la opinión de la Fundación Konrad Adenauer. Se permite su reproducción parcial o total, siempre que se cite la fuente.

Editor responsable

Tjark Egenhoff

Coordinación editorial

Virginia Barrios

Diseño/Diagramación

Oswaldo Morales

Impresión

MAGNA TERRA EDITORES

5ta. avenida 4-75 zona 2

Ciudad de Guatemala

Tels. (502) 2238-0175/2250-1031

Correos electrónicos: magnaterraeditores@yahoo.com

info@magnaterraeditores.com

Sitio web: www.magnaterraeditores.com

1,000 ejemplares

En esta edición:

Presentación / **5**

DIETER W. BENECKE
RENATA NASCIMENTO

El Consenso de Washington revisado / **7**

DIETER W. BENECKE

*Economía social de mercado:
¿Puede imitarse el modelo alemán
en América Latina?* / **23**

DOCUMENTO

*Principios rectores para el
bienestar, la justicia social
y una economía sostenible* / **45**

Presentación

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar (IDIES / URL) y la Fundación Konrad Adenauer (KAS), se complacen en presentar el cuarto fascículo de la Serie Economía Social de Mercado (ESM). Mediante esta serie desean fomentar el conocimiento y la discusión sobre la aplicación concreta de la ESM en Latinoamérica.

El Consenso de Washington revisado, escrito por Dieter Benecke y Renata Nascimento; y ***Economía Social de Mercado: ¿Puede imitarse el modelo alemán en América Latina?***, escrito por Dieter Benecke, son los dos artículos que se presentan en esta oportunidad, juntamente con el documento titulado ***Principios Rectores para el Bienestar, la Justicia Social y una Economía Sostenible***, editado por la KAS en Alemania.

Ambos artículos, escritos en el 2003, siguen vigentes dado que plantean una alternativa de rumbo a tomar para los países latinoamericanos. El primero, ***El Consenso de Washington revisado***, presenta al lector el recorrido que los países de América Latina emprendieron a partir de la segunda mitad del siglo XX en cuanto a sus políticas económicas. Explica que luego de experimentar una época de crecimiento económico, las naciones latinoamericanas se enfrentaron a fuertes endeudamientos, altas tasas de inflación, aunado al shock petrolero y sus consecuencias

negativas en la balanza de pagos, entrando así a lo que comúnmente se denominó “la década perdida”, aunque por otro lado fue precisamente en este período que se produjo el regreso de muchos países de la región a la democracia. Es en ese contexto que surge a finales de los años 1980 el Consenso de Washington, cuya propuesta original de John Williamson, contaba con dos procesos de reforma: el primero, con las diez propuestas básicas conocidas; y el segundo, que llegó a llamarse “Reforma de Segunda Generación”, el cual nunca se implementó. Este vacío creado por la ausencia de la segunda generación de reformas, es posiblemente la razón por la cual las naciones latinoamericanas, con raras excepciones, no lograron que los resultados positivos de las medidas de la primera generación, tales como la apertura de mercados, se tradujeran en una reducción de los índices de pobreza e inequidad. De allí que los autores identifican la urgencia de llegar a acuerdos para realizar reformas post-Consenso de Washington, con miras a contar con Estados cuyos papeles sean más importantes que los que le fueron atribuidos en la década de 1990; asimismo, a que se respete la autonomía de las instituciones públicas, a que procure un sistema tributario más equilibrado, y a que se complete una reforma institucional en la administración pública, aumentando la efectividad y eficiencia de los servicios prestados.



¿Podrían los principios generales y operativos de la ESM servir de orientadores para darle la continuidad necesaria a las reformas iniciadas con el Consenso de Washington? El segundo artículo de este fascículo, ***Economía Social de Mercado: ¿Puede imitarse el modelo alemán en América Latina?***, puede inspirar al lector a darle respuesta a esta pregunta.

Tal como lo explica el autor, la ESM presenta un sistema en el cual predominan la responsabilidad individual, la acción privada y la libertad, junto con la compensación social por conducto del Estado para superar las debilidades sociales, intentando combinar la máxima libertad posible de acción individual con un orden social aceptable para la mayoría de la población. Este orden económico y social que propone la ESM requiere de condiciones para su éxito, tales como la confiabilidad en el marco de referencia; el comportamiento ético del Estado; la independencia relativa de los actores (Estado, empresarios, trabajadores, instituciones autónomas, sociedad civil). Por otro lado, es justo y necesario aclarar que este orden, basado en principios, tiene la ventaja -y desafío- que es flexible y adaptable según las circunstancias que prevalecen en la sociedad que las implementa. Se menciona esta característica como ventaja y desafío, puesto que a la vez

de brindar la ventaja de la flexibilidad, implica también un esfuerzo de la sociedad de reflexionar y repensar constantemente acerca de la necesidad de mantener o modificar el rumbo de las políticas vigentes, siempre en el marco de los principios de la ESM, y a la luz de los resultados y circunstancias que se vayan dando en las sociedades.

Las reformas del Consenso de Washington merecen, según el autor, unas reformas de segunda generación que las complementen, y que aporten cambios institucionales en los campos de acción de la política económica y social. Se ponen sobre la mesa de discusión a la ESM como una opción de marco de ordenamiento para llevar a cabo estas reformas que quedaron pendientes y que son, aún, necesarias y urgentes.

Como documento adicional, se quiere poner a disposición del lector los ***"Principios Rectores para el Bienestar, la Justicia Social y una Economía Sostenible"***, elaborados y promovidos mundialmente por la Fundación Konrad Adenauer como guía para decisores políticos sobre los fundamentos irrenunciables de la ESM.

¡Que disfruten la lectura y el debate que culmine con la toma de decisiones que coadyuven al desarrollo social de América Latina!



TJARK EGENHOFF

Representante de la Fundación
Konrad Adenauer para Guatemala,
Honduras y El Salvador



MIGUEL VON HOEGEN

Director IDIES
Universidad Rafael Landívar

El Consenso de Washington revisado

DIETER W. BENECKE
RENATA NASCIMENTO

Los países de América Latina están atravesando un proceso de rápidas y profundas transformaciones, tanto políticas como económicas. Este proceso puede observarse desde los años cincuenta del siglo pasado, cuando varios países llegaron a una posición económica bastante cómoda, como consecuencia de haber aumentado su riqueza después de la Segunda Guerra Mundial. Entonces existía una clase media consolidada, la pobreza no estaba tan extendida (o menos conocida) y el modelo de desarrollo se compadecía con un modelo de crecimiento e industrialización, imitando el proceso vivido en Europa y Japón.

Eso motivó a muchos investigadores, especialmente norteamericanos, a diseñar modelos de un proceso equilibrado o desequilibrado (Arthur Lewis), de efecto *trickle down* (Albert O. Hirschman) o *back wash* (Gunnar Myrdal), pero en todos los casos predominó un cierto optimismo y se utilizó el término "desarrollo" para describir un proceso, tal vez con turbulencias, pero que marcaba siempre una tendencia

positiva. Un típico representante de este pensamiento fue Walt W. Rostow, quien plasmó el concepto de las etapas del desarrollo (*stages of economic growth*), aunque sólo indicó las condiciones para un proceso de modernización y crecimiento sin explicar el cómo y el porqué del estancamiento que podían sufrir los países.

En los años 60 comenzó a evidenciarse que las inversiones y la industrialización generaban un crecimiento del PBI pero no inducían un desarrollo equitativo. Como además, y como resultado de una mejor asistencia en salud, el crecimiento demográfico hizo aumentar la pobreza, algunos políticos comenzaron a diseñar procesos de reforma y "revoluciones suaves" (por ejemplo, Eduardo Frei M. en Chile) que abrieron nuevas esperanzas o desembocaron en movimientos revolucionarios (como MIR, Tupamaros, Montoneros, ELN, Sendero Luminoso), que a su vez provocaron golpes de estado militares.

Estos procesos fueron ampliamente cubiertos por trabajos de investigación

DIETER W. BENECKE

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

RENATA NASCIMENTO

Profesora de Economía de la Universidad Candido Mendes de Río de Janeiro. Coopera en el programa de diálogo sobre política económica y social de la Fundación Konrad Adenauer en Brasil.



y analizados por brillantes intelectuales que diseñaron una teoría de la dependencia según la cual sólo se llegaba a un desarrollo equitativo si, como defensa contra el capitalismo internacional, básicamente norteamericano, se cerraban los mercados hacia afuera y se procedía a integrar las economías de la región.

I. Panorama de la economía de América Latina en los años 70 y 80

Durante los años 70 y 80, los países de América Latina vivieron bajo regímenes militares y sus economías estaban mayormente cerradas. El mercado interno quedaba en gran parte reservado a los productores locales, que estaban protegidos de la competencia exterior. La producción industrial se basaba en tecnología importada pero obsoleta en los países desarrollados. Una cierta excepción fue Chile, donde los economistas liberales abrieron los mercados y modernizaron la economía ya en la segunda mitad de los años setenta.

El crecimiento económico iniciado hacia el final de la década del sesenta prosiguió durante los tres primeros años de la década del setenta. El desarrollo experimentado fue liderado principalmente por las actividades del sector público, las industrias de bienes de consumo duraderos, representadas en gran parte por las multinacionales y por la producción de bienes primarios (agro y minería).

A partir de 1973 comenzaron a hacerse evidentes los síntomas de agotamiento de las posibilidades de crecimiento

acelerado de la economía. Los países latinoamericanos entraron en una nueva fase de su economía, caracterizada por el endeudamiento y por la falta de recursos del Estado para sostener el ritmo de crecimiento. Se sumó, además, un acontecimiento mundial que profundizó los desequilibrios en la balanza de pagos: la crisis del petróleo en octubre de 1973. El *shock* del petróleo significó la transferencia de recursos reales al exterior con la existencia de un potencial "hiato de divisas".

Las opciones que existían en aquel momento eran el ajuste, basado en la contención de la demanda interna y destinado a evitar que el incremento de los precios del crudo se transformase en inflación permanente y permitir luego el equilibrio externo. Como alternativa se ofrecía recurrir al financiamiento externo para seguir solventando el crecimiento y tratar de ganar tiempo para ajustar la oferta interna, manteniendo el crecimiento en un nivel elevado y procediendo a un ajuste gradual de los precios relativos (alterados por la crisis del petróleo). Esta alternativa dependía de un ambiente internacional con elevado nivel de liquidez y "crédito fácil" y barato. Los países latinoamericanos optaron por mantener la trayectoria de crecimiento con financiamiento externo, lo que era posible gracias a la liquidez internacional generada por los llamados petrodólares. Sin embargo, aun con la abundante liquidez de los años 70, esta trayectoria de crecimiento se vio recortada por el giro que tomó la coyuntura internacional en 1979, cuando sobrevino el segundo shock del petróleo:

- a) este *shock* deterioró la situación de la región, al provocar aumentos en la tasa de inflación, en la deuda externa y acentuar el desequilibrio en la balanza de pagos;
- b) la recesión económica en los países capitalistas del Primer Mundo, consecuencia del *shock* del petróleo, provocó una caída en las exportaciones de los países en desarrollo y deterioró los términos de intercambio;
- c) la suba en la tasa de interés en el mercado internacional aumentó los gastos en concepto de pago del servicio de la deuda externa de los países latinoamericanos;
- d) con la moratoria de México en 1982, el sistema financiero internacional suspendió el otorgamiento de nuevos créditos para toda la región.

Los elevados índices de inflación de los años 80 reconocen dos causas principales. La primera, relacionada con las restricciones externas, ya que los países necesitaban generar superávit comercial para saldar su deuda y lo conseguían a través de hiperdevaluaciones destinadas a ganar mercados externos. A pesar de que la devaluación de la moneda facilitó las exportaciones, por sí sola generó inflación y conjuntamente con ese problema externo los países debieron hacer frente al problema fiscal. En ese sentido, los años 80 en América Latina fueron el período de la redemocratización, exis-

tiendo un clamor social por mayores gastos del gobierno, principalmente en las áreas sociales; en este sentido, era difícil contener el gasto. Por eso, también en ese período, hubo un proceso de elevado nivel de inflación que acabó por impedir el crecimiento económico y creó un clima de inestabilidad constante y creciente.

Debido a este panorama, la década del 80 se llamó la “década perdida” para los países latinoamericanos, dado que además de los bajos índices de crecimiento, los países atravesaban procesos de hiperinflación y crisis fiscal. Como un intento de trazar una solución para la región, en los círculos internacionales se generó un amplio debate acerca de los problemas del endeudamiento externo y la crisis fiscal en los países latinoamericanos, considerando que la inmensa riqueza potencial de esos países permitiría un mejor desempeño político en el sentido de crecimiento, modernización y desarrollo humano.

II. El Consenso de Washington

La expresión “Consenso de Washington” fue acuñada por el economista inglés John Williamson en una conferencia del Institute for International Economics, en Washington, en 1989.¹ En ese mismo período, Williamson escribe un *paper* en el cual enumera una serie de recomendaciones para las economías de los Estados lati-

1 Veja S.J.Burki, G. E. Perry, *Más allá del Consenso de Washington, La hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, Washington D.C. 1998.



noamericanos, que incluyen ajustes fiscales y reformas destinadas a dar más protagonismo al mercado.² Las reformas fiscales tenían como objetivo paliar la crisis fiscal de los Estados y al mismo tiempo contribuir a estabilizar la economía una vez que el modelo de sustitución de importaciones adoptado a lo largo de esos años demostró ser inadecuado. La sobreprotección del mercado interno hizo que la industria nacional fuera cada vez más atrasada e ineficiente.

De forma sintética, el artículo de Williamson puede resumirse destacando los diez puntos que los países latinoamericanos adoptaron como referencia:

- a) restricciones al consumo y mayor austeridad para disminuir la dependencia de recursos externos;
- b) rígido control del gasto público para evitar el déficit presupuestario con inflación;
- c) volcar los recursos públicos preferentemente hacia sectores sociales con énfasis en la enseñanza básica y en la formación profesional;
- d) creación de mecanismos que propicien un control más efectivo de la economía, para evitar distorsiones;
- e) aumentar la supervisión de los sistemas bancarios, con el fin de evitar una excesiva especulación financiera;
- f) apertura comercial, para propiciar el estímulo a la competitividad por parte de las empresas locales;
- g) libertad cambiaria, evitando artificialismos en la cotización de la moneda;
- h) aumento de la competitividad, a través de la modernización de las industrias, para insertarse en la economía globalizada;
- i) respeto a la propiedad intelectual, para atraer inversiones externas;
- j) dar confiabilidad a las instituciones, garantizando así el mantenimiento de reglas de juego estables.

Tomando como base las propuestas enumeradas en el *paper* de Williamson, en 1989 se reunieron en Washington el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y representantes de los países de América Latina, con el objeto de intentar trazar un diagnóstico y lanzar pautas de reformas económicas para América Latina. Posteriormente, los países adoptarían en menor o mayor grado lo que fue denominado Consenso de Washington, sólo que en la propuesta original de Williamson existían dos procesos de reforma; el primero, compuesto por las reformas básicas expuestas anteriormente; y el segundo, que conformó una segunda etapa denominada Reforma de Segunda Generación, consistente en:

2 J. Williamson, "What Washington Means by Policy Reform", *Speeches, Testimony, Papers*, Institute for International Economics, Washington D.C. April 1990.

- a) transformación estructural de las instituciones públicas;
- b) especial énfasis en medidas destinadas a obtener una mejor distribución de la renta;
- c) ajustes en la política fiscal;
- d) creación de reservas internacionales;
- e) ajuste en la política cambiaria para evitar la sobrevaluación de las monedas extranjeras;
- f) mantener el foco de la política monetaria para contener la inflación;
- g) crear mecanismos para el control del flujo de capitales;
- h) flexibilizar el mercado de trabajo formal;
- i) sistema impositivo progresivo (quien gana más, paga más impuestos);
- j) inversiones en salud y educación;
- k) impuestos a la propiedad;
- l) reforma agraria y
- m) desarrollo de mecanismos de micro-crédito.

El autor analiza que la omisión de las reformas de segunda generación³

imposibilitó una mayor participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas, una mejor distribución de las rentas y una reducción de las desigualdades sociales. En este sentido se puede observar que, contrariamente a lo que se esperaba cuando se ideó el proyecto, a lo largo de los años 90, en América Latina hubo escasa reducción de la pobreza, poco desarrollo humano y poca distribución de la renta.

III. Panorama de los países de América Latina en los años 90

La primera mitad de los años 90 se caracterizó por un crecimiento considerable en la mayoría de los países latinoamericanos (Tabla 1), que superó las tasas de crecimiento alcanzadas en los años 80. Hasta 1996, con excepción de Cuba, que por razones ideológicas no aplicó los mismos instrumentos, existía la esperanza de que el “despegue” (Rostow) podría efectivamente darse. Las crisis de Asia, Rusia y Turquía redujeron los recursos para inversiones y las posibilidades de exportación. La tasa de crecimiento en la mayoría de los países volvió a bajar.

3 J. Williamson, “What Should the World Bank Think about the Washington Consensus”, in *World Bank Research Observer*, vol. 15, Aug. 2000, pp 251-264. D.W. Benecke, J. Castro, G. Murillo, M. de Viana, R.H. Cachanosky, R. Frediani y J.A. Lanusse analizan diferentes aspectos de las Reformas de Segunda Generación en la revista *Contribuciones*, Buenos Aires, no. 4/2000 e 1/2001.



Tabla 1
Crecimiento del Producto Bruto Interno en algunos
países latinoamericanos 1980-1999 (%)

País	1980-1990 ¹	1990-1998 ¹	1993 ²	1996 ²	1999 ²
Argentina ³	-0,4	5,3	5,7	5,5	-3,4
Bolivia	-0,2	4,2	4,3	4,4	0,4
Brasil	2,7	3,3	4,9	2,7	0,8
Chile	4,2	7,9	7,0	7,4	-1,0
Colombia	3,6	4,2	5,2	2,1	-4,2
Costa Rica ⁴	3,0	3,7	7,4	0,9	8,2
Cuba	-	-	-14,9	7,8	6,2
Ecuador	2,0	2,9	2,0	2,0	-7,3
Guatemala	0,8	4,2	3,9	3,0	3,8
México	0,7	2,5	2,0	5,1	3,7
Perú ⁵	-0,3	5,9	4,8	2,5	0,9
Uruguay	0,4	3,9	2,7	5,6	-2,8
Venezuela	1,1	2,0	0,3	-0,2	-6,1

¹ Banco Mundial, *En el umbral del siglo XXI, Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000*, Washington D.C., 2000, pp. 250 - 251.

² CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2001-2002*, Santiago, Chile, 2002, pp.101-274.

³ Los años 1995 con -2.8% y 1997 con 8.1% fueron excepciones.

⁴ 1996 fue el año de menor crecimiento de la década.

⁵ En 1994 el crecimiento llegó excepcionalmente a 12.4%.

El crecimiento del PBI fue posible porque los países latinoamericanos abrieron los mercados, lo que incentivó la competencia interna e externa. Las exportaciones de los países latinoamericanos –en promedio– se duplicaron. Sólo en Brasil, Ecuador y Colombia las exportaciones se redujeron en comparación con la década anterior. En las importaciones e inversiones extranjeras directas se observa una tendencia similar.⁴ Seguramente fue importante, aunque difícil de cuantificar, la vuelta a la democracia, que dio más confianza a los inversores extranjeros y a los productores nacionales. El Estado privatizó numerosas empresas que habían absorbido recursos públicos por ser deficitarias. El proceso de privatización atrajo nuevos inversores y liberó recursos para equilibrar los presupuestos públicos.

También fue positivo el desarrollo demográfico en los años 90 comparado con los años 80 (Tabla 2). No puede

excluirse que hubiera una cierta presión por reducir la tasa de natalidad. El Estado despidió gran cantidad de empleados públicos y aumentó los precios de productos básicos subsidiados para reducir los costos del Estado.

Esos fueron otros requisitos acordados en el Consenso de Washington para equilibrar los presupuestos públicos. El crecimiento del PBI y la reducción del número de hijos resultó en un aumento de la renta *per cápita* en la mayoría de los países latinoamericanos. Las cifras muestran claramente que ese dinamismo de principios de la década se agotó hacia el final del decenio, dejando ya a varios países con un crecimiento negativo de la renta *per cápita*. La consecuencia del deterioro en el nivel de ingresos fue una serie de disturbios populares (Ecuador, Bolivia, Perú) o la elección de presidentes de origen de izquierda (Chile, Perú, Venezuela, Brasil) que prometieron invertir más en las áreas sociales.

4 Ver Banco Mundial, *En el umbral...*, op. cit., pp.250, 258.



Tabla 2
Crecimiento de la población y de la renta per cápita

País	Aumento de la población (%) ¹		US\$ 1998 ²	Incremento de la renta per cápita (%)			
	1980-1990	1990-1999		1990 ³	1996 ⁴ 1999 ³		
Argentina	2,5	1,5	8.970	-3,3	4,3	4,2	-4,6
Bolivia	3,9	2,7	1.000	2,1	1,8	1,9	-2,0
Brasil	3,1	1,6	4.570	-6,2	3,4	1,2	-0,3
Chile	2,8	1,8	4.810	1,6	5,2	5,9	-2,0 ⁵
Colombia	3,6	2,2	2.600	1,2	3,2	0,1	-5,6
Costa Rica	4,3	2,1	2.780	0,9	4,0	-1,8	5,4
Cuba	-	-	-	-3,8	-15,4	7,3	6,4
Ecuador	4,2	2,4	1.530	-0,9	-0,2	0,1	-9,7
Guatemala	4,6	3,0	1.640	0,5	1,2	0,3	1,1
México	3,5	2,0	3.970	3,1	0,1	3,4	2,1
Perú	3,6	2,0	2.460	-7,3	2,9	0,7	-0,8
Uruguay	1,2	0,8	6.180	-0,3	1,9	4,6	-4,1
Venezuela	4,3	2,5	3.500	2,9	-2,0	-2,3	-7,7

¹ Banco Mundial, En el umbral del siglo XXI, Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000, Washington D.C., 2000, pp. 234.

² *Ibid.*, p.230.

³ CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2001-2002, Santiago, Chile, 2002, pp. 69.

⁴ *Ibid.*, pp.101-274.

⁵ Este año fue una excepción. La renta volvió a crecer al año siguiente en un 3,1%.

Tabla 3
Variaciones del índice de precios al consumidor en algunos países latinoamericanos 1980 – 2001

Países	1980-1990¹	1991²	1992²	1993³	1994³	1995³	1996³	1997³	1998³	1999³	2000³	2001³
Argentina	437,6	84,0	17,6	7,4	3,9	1,6	0,1	0,3	0,7	-1,80	-0,70	-1,50
Bolivia	222,7	14,5	10,5	9,3	8,5	10,6	9,9	6,7	4,4	3,1	3,4	0,9
Brasil	330,2	475,1	1.149,1	2.477,2	916,5	22,4	9,6	5,2	1,7	8,9	6,0	7,7
Chile	20,3	18,7	12,7	12,2	8,9	8,2	6,6	6,0	4,7	2,3	4,5	2,6
Colombia	23,7	26,8	25,1	22,6	22,6	19,5	21,6	17,7	16,7	9,1	8,8	7,6
Costa Rica	25,6	25,3	17,0	9,0	19,9	22,6	13,9	11,2	12,4	10,1	10,2	11,0
Cuba	-	-	-	-	-	-11,5	-4,9	1,9	2,9	-2,9	-3,0	-0,5
Ecuador	36,4	49,0	60,2	31,0	25,3	22,8	25,6	30,6	43,4	60,7	91,0	22,4
Guatemala	13,9	10,2	14,2	11,6	11,6	8,6	10,9	7,1	7,5	4,9	5,1	8,1
México	65,1	18,8	11,9	8,0	7,1	52,1	27,7	15,7	18,6	12,3	9,0	4,4
Perú	332,1	139,2	56,7	39,5	15,4	10,2	11,8	6,5	6,0	3,7	3,7	-0,1
Uruguay	60,6	81,3	59,0	53,0	44,0	35,0	24,0	15,0	9,0	4,0	5,0	4,0
Venezuela	23,3	31,0	31,9	46,0	71,0	57,0	103,0	38,0	30,0	20,0	13,0	12,0

1. CEPAL, Balance Preliminar 1997, Santiago, Chile 1998. www.eclad.cl (Nivel general a tasas anuales medias).

2. CEPAL, Balance Preliminar 1998, Santiago, Chile 1999. www.eclad.cl (Variaciones entre diciembre y diciembre).

3. CEPAL, Estudio Económico de América Latina y Caribe 2001-2002, www.eclad.cl

En los años 70 y 80 se observaron elevados índices de inflación (Tabla 3), que en algunos países desembocaron incluso en una hiperinflación de más del 1000% (Chile, Argentina, Bolivia, Brasil). En los años 90, los gobiernos tomaron medidas drásticas para reducir la inflación, considerada el mayor impedimento para el crecimiento y la justicia social. También se demostró más flexibilidad en torno al tipo de cambio. Una excepción fue Argentina donde el gobierno mantuvo un tipo de cambio fijo con el dólar, necesario para combatir la inflación hacia comienzos de los años 90, pero obsoleto a más tardar en 1997.

Además de un crecimiento del PBI y la reducción de la inflación, el resultado más positivo de la década de los años 90 es la creciente convicción de que los presupuestos deben equilibrarse y que la deuda interna y externa hacen que el desarrollo sea mucho más frágil.

Para equilibrar un presupuesto deficitario, el Estado puede aumentar los impuestos o –al menos– mejorar la recaudación o reducir los costos administrativos y los subsidios. La mayoría de los gobiernos latinoamericanos optó por la segunda alternativa. Una excepción de los presupuestos notoriamente deficitarios en América Latina fue Chile en los últimos años de la década del 80 y comienzos de los 90, gracias a una política muy prudente y clara del Ministerio de Hacienda y del Banco Central. También Uruguay, considerado

durante muchos años como un país con una política financiera sólida, había superado el shock de los tiempos revolucionarios y militares e inició la década con un presupuesto equilibrado (Tabla 4). Ante datos de crecimiento positivo, algunos países bajaron el déficit. Otros, confiando en que la coyuntura positiva se mantendría en el largo plazo, volvieron a perder rápidamente la disciplina presupuestaria.

Tomando como referencia el criterio de Maastricht, que considera peligrosa una tasa de endeudamiento de más del 60% en términos del PBI, los países latinoamericanos, con excepción de Ecuador, a partir de 1993 y hasta 1996, pudieron quedarse “tranquilos” en ese sentido. El crecimiento del PBI y de las exportaciones en la primera mitad de la década de los noventa permitió reducir, en parte drásticamente, la deuda externa en relación con el PBI (Tabla 5).

Esta situación no considera el financiamiento público en el nivel regional y municipal. Especialmente los estados federales, como Brasil y Argentina, incurrieron, debido a procesos de endeudamiento de los gobiernos regionales y locales, en una deuda pública más complicada de lo que surgía de las cifras disponibles. Especialmente desde la crisis asiática, la deuda externa e interna volvió a crecer, porque los gobiernos querían mantener la ilusión de la tranquilidad.



Tabla 4
Equilibrio del presupuesto del gobierno central
(% del PBI)¹

País	Años				
	1990	1993	1997	1999	2001
Argentina	-2,6	0,4	-1,4	-3,0	-3,9
Bolivia	–	-4,5	-2,8	-3,7	-7,2
Brasil	-2,4	-4,7	-3,0	-7,2	-3,9
Chile	5,4	2,0	2,0	-1,5	-0,3
Colombia	-1,8	-0,7	-3,7	-5,8	-5,8
Costa Rica	-7,4	-1,5	-3,0	-2,3	-3,0
Ecuador	-1,4	0,4	-1,4	-3,5	0,9
Guatemala	-3,4	-1,5	-0,8	-2,8	-1,9
México	-3,0	0,7	-1,4	-1,7	-1,0
Perú	-2,4	-3,7	-0,9	-3,2	-2,8
Uruguay	0,0	-1,0	-1,6	-3,8	-4,4
Venezuela	0,0	-2,9	1,9	-2,6	-4,3

¹ Banco Mundial, *En el umbral del siglo XXI, Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000*, Washington D.C., 2000, pp. 256/257.

Tabla 5
Deuda Externa 1990-2001

País	Endeudamiento externo en miles de millones de U\$S		Endeudamiento externo en % del PBI				
	1990 ¹	1997 ¹	1989 ²	1993 ³	1997 ³	1999 ³	2001 ³
Argentina	62,2	123,2	122,0	30,5	42,7	51,3	52,0
Bolivia	4,35	,2	96,4	66,0	55,1	52,9	53,2
Brasil	119,9	193,7	34,9	33,1	24,8	45,6	43,4
Chile	19,2	31,4	72,2	44,2	35,7	47,6	57,7
Colombia	17,2	31,8	42,8	37,2	32,3	42,3	47,8
Costa Rica	3,83	,6	85,6	41,6	24,1	23,3	23,5
Ecuador	12,1	14,9	108,9	95,3	76,4	118,9	80,1
Guatemala ³	,1	4,1	31,9	20,6	18,0	20,9	20,0
México	104,4	149,7	47,6	32,4	37,1	34,6	23,4
Perú	20,1	30,5	69,5	78,8	48,6	55,2	52,1
Uruguay	4,46	,6	52,3	23,8	21,9	24,8	30,1
Venezuela	33,2	35,5	75,6	68,0	35,3	32,2	25,8

¹ Banco Mundial, *En el umbral del siglo XXI, Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000*, Washington D.C., 2000, pp. 270.

² Banco Mundial, *World Development Report*, 1991, pp. 250-251, 286-287.

³ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2001-2002*, Santiago, Chile, 2002, pp. 104-271.

Las intenciones de integrar sus mercados de mejor manera creando un mercado mayor o un poco más protegido que el mercado mundial, también parecían ser positivas para los países latinoamericanos. El Mercosur, creado en 1991, generó un aumento de las actividades comerciales entre los miembros Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, pero la reticencia de Chile y Bolivia a integrarse plenamente a este proceso, la escasa predisposición de Brasil y de Argentina de delegar funciones de soberanía y de iniciativa en una Comisión Ejecutiva o en otro órgano de primera línea, y la escasa constancia de las subcomisiones, hicieron que una vez agotadas las ventajas comparativas, el Mercosur comenzara a perder atractivo.

Una suerte similar corrió la Comunidad Andina de Naciones hasta fines de los años 90; pero en este caso, más por dificultades políticas internas de Colombia (con la guerrilla), Perú (con un presidente autocrático), Ecuador (con la política del *appeasement*) y con Venezuela (con un presidente populista nacionalista y con sueños bolivarianos). Los países centroamericanos no lograron reactivar el Mercado Común, en parte por las diferencias políticas, en parte por la política de México de promover relaciones más estrechas con sus países vecinos. Este último se vio beneficiado en gran medida por la cooperación con Estados Unidos y Canadá en el NAFTA, además de relacionarse directamente con la Unión Europea, proceso imitado por Chile con bastante éxito. La ALADI, creada para profundizar la integración como sucesora de la

ALALC, no obtuvo el poder necesario para realizar una verdadera integración. Finalmente, el intento de crear una zona de libre comercio de todas las Américas, ALCA, "chupó la gasolina del tanque" de la integración. Sin embargo, y eso puede ser importante, las estructuras de integración existen y pueden aprovecharse, si existe la voluntad política de integrar América del Sur.

En la mayoría de los países latinoamericanos, la relación entre el Estado y el sector privado cambió considerablemente en los años 90. La teoría de la dependencia había perdido aceptación. La globalización y la privatización exigían una relación más abierta con el "capitalismo". Ese proceso fue especialmente marcado en México (durante la presidencia de Salinas), en Argentina (durante la presidencia de Menem), en Perú (durante la presidencia de Fujimori), en Chile (durante las presidencias de Aylwin y Frei) y en Brasil (durante la presidencia de Cardoso). Los ejemplos más sorprendentes fueron los casos de los presidentes Aylwin y Cardoso, ambas personalidades conocidas anteriormente por su visión humanista y, *cum grano salis*, actitud anticapitalista.

En Chile, la situación fue más difícil por razones psicológicas, porque la mayoría de las reformas fue encaminada – con éxito – por los economistas liberales del gobierno de Pinochet. Fue una obra maestra del presidente Patricio Aylwin mantener el rumbo de la política económica, complementándola con una política social más activa y reforzando las estructuras democráticas.

En Brasil, el exitoso ministro de Hacienda, Fernando Henrique Cardoso, creador del Plan Real y posterior Presidente, tuvo que romper no sólo con sus brillantes análisis intelectuales sobre la dependencia de América Latina, sino también con la tradición desarrollista adoptada desde el gobierno del presidente Vargas, acelerada en la gestión del presidente Kubitschek y continuada por los gobiernos de la dictadura militar. Debido a la interrupción de la trayectoria de crecimiento y de la profunda crisis fiscal de los años 80, la actuación directa del Estado en la economía pasó a ser considerada un obstáculo para la superación de los *impasses* existentes y la implementación de una política de modernización económica adecuadamente concebida. Ya con el inicio del gobierno de Collor en 1990, comenzó un proceso de reestructuración del Estado caracterizado por tres puntos básicos:

- a) el control de la inflación como prerequisite para retornar a la senda del crecimiento económico;
- b) una reestructuración del sector público que abarcaba más que un ajuste fiscal y exigía una amplia redefinición del papel del Estado en la economía, siendo la privatización una pieza importante en ese proceso;
- c) la apertura de la economía como forma de forzar la modernización de la industria nacional e insertarla en el mercado mundial.

En ese sentido, puede decirse que los años 90 se vieron caracterizados por

un éxito importante y relativamente sustentable en México, Brasil y Chile, en tanto que se perdieron los éxitos iniciales en Argentina (básicamente por la estructura política obsoleta, por la "ideología" del tipo de cambio fijo y por la corrupción) y en Perú (principalmente por el sistema autocrático de Fujimori y la corrupción dirigida por Montesinos). En Ecuador, la exorbitante deuda externa y el intento fracasado del presidente Mahuad de "dolarizar" el país, diluyeron los frutos de los primeros esfuerzos. Colombia se vio paralizada –y en cierta forma todavía sigue viéndose paralizada– en su estrategia de desarrollo por la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla, aunque se mantiene en una situación tolerable, hablando en términos macroeconómicos. Uruguay, considerado por los argentinos durante muchos años como refugio seguro de sus rentas no declaradas, se vio más afectado que otros países por la catástrofe económica de Argentina, cuando los argentinos retiraron sus fondos debido al "corralito". Venezuela no tuvo una política económica clara y Costa Rica enfrentó el desborde del sector público. Entonces, a pesar de los éxitos innegables de los años 90 como consecuencia de las medidas resumidas en el Consenso de Washington, es igualmente innegable la necesidad de "reformas de segunda generación", manteniendo los enfoques positivos en la tentativa de reducir los efectos negativos. Los datos mostrados en las tablas anteriores hablan un lenguaje claro y reflejan en qué medida algunos instrumentos del Consenso de Washington fueron agotando su efectividad.



IV. Enfoque futuro y economía social de mercado

Simplificando, puede afirmarse que los años noventa fueron la década de los economistas liberales. La convicción o la esperanza de que “el mercado” compensaría posibles y esperados efectos negativos de la privatización, de la apertura de los mercados y de la reducción del gasto en empleados públicos, demostró ser equivocada porque el Estado no reaccionó a tiempo contra la concentración de la riqueza y de la renta en manos de quienes participaron activamente en el proceso de apertura y globalización.⁵

El Estado cumple un rol más importante que el que le fue atribuido en los años 90. Excepto la producción de bienes públicos, no debería participar en la competencia como competidor o monopolista en el mercado, pero debe intervenir en el caso de una exagerada concentración de poder en el mercado.⁶ Debe respetar la autonomía de las instituciones públicas como el Banco Central y otras organizaciones semi-públicas, culturales y educacionales, lo que no impide que el Estado diseñe ciertas pautas.

El Estado debe procurar un sistema tributario más equilibrado, en el sentido de aumentar los impuestos directos y reducir los impuestos indirectos, además de establecer –sobre todo– un sistema de tributación y recaudación justo. Eso, al igual que una reforma del sistema de seguridad social y la flexibilización del mercado laboral, son tareas difíciles para aquellos gobiernos que no cuentan con una mayoría absoluta en el Congreso.

La concentración de los recursos públicos en el gasto social, especialmente en los sectores de salud y educación,⁷ continúa siendo una tarea prioritaria, igual que la disciplina fiscal y una política diferenciada de tasas de interés. Por eso, y en el marco de las reformas de segunda generación, se necesita completar, además, una reforma institucional en la administración pública, en el sector semiautónomo y en el sistema político, aumentando la efectividad del servicio y procurando que los gastos guarden relación con los servicios.

El diseño de una estrategia económica, social y cultural de un desarrollo sustentable es primordialmente una

5 El presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, como el entonces presidente del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, expresaron ya en 1999 su preocupación por la desigualdad distributiva. El 20% de los pobres en América Latina dispone sólo del 4.5% de la renta nacional, y esta desigualdad va en aumento. Ver CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Santiago, Chile, 1999, pp. 57 y ss.

6 El Estado necesita observar metódicamente los mercados para detectar el abuso de poder o la falta de competencia funcional. También puede participar, y en ciertos sectores estratégicos para el desarrollo debería hacerlo, como socio, influenciando el comportamiento de la empresa como accionista. Ver D. W. Benecke, “La Economía Social de Mercado que nunca se aplicó”, en: *Valores en la Sociedad Industrial*, Buenos Aires, Mayo 2002, Año XIX, pp. 7-22, especialmente p.16.

7 J. Williamson, *What Washington Means...*, op. cit. , pp. 3,4.

tarea política. Deben considerarse los resultados de las investigaciones hechas sobre las posibles consecuencias,⁸ pero la responsabilidad final es de los políticos electos democráticamente, y no de algún "sabio" experto o de una institución financiera internacional.

En la economía no existen recetas universales y válidas eternamente. Lo que hoy puede ser perfecto –como por ejemplo la paridad 1:1 del peso argentino con el dólar en el año 1991–, no necesariamente lo será mañana. Tampoco deben modificarse con demasiada frecuencia las reglas de juego, porque así se pierde confiabilidad. El Consenso de Washington fue muy adecuado en 1991 y algunos de los principios allí recogidos, como la disciplina fiscal, la apertura del mercado, el respeto por los derechos fundamentales y el equilibrio de la balanza de pagos, siguen teniendo su validez. Pero para lograr

un desarrollo más dinámico y justo, estos instrumentos deben aplicarse en el triángulo formado por la responsabilidad del individuo, la solidaridad de la sociedad y la subsidiariedad del Estado.

Sin duda, el mercado necesita seguir funcionando, pero se requiere de la intervención del Estado cuando la libre competencia está siendo utilizada para cerrar el mercado. Una economía social de mercado presupone, pues, un alto grado de libertad de competencia y de actividad económica, social y cultural, pero también una profunda conciencia social, en donde el término social está definido como beneficio para la sociedad, pero también como ayuda a aquellos que no pueden ayudarse a sí mismos. Eso se logra a través de un intensivo diálogo social y de tan poca participación de instituciones públicas como sea posible y tanta como sea necesaria.

Río de Janeiro, abril de 2003

8 Un típico caso es la reforma tributaria. El diseño de una tabla lineal o progresiva, seguramente no en cascadas, el monto mínimo imponible a partir del cual comienza a tributarse, las posibilidades de reducción (por ejemplo, para la formación profesional), todos estos elementos de un sistema tributario tienen consecuencias económicas importantes, pero finalmente son los políticos los que deben decidirse por una u otra forma de diseño.



Resumen:

Realizar reformas siempre es una tarea difícil para un gobierno. Y realizar reformas **a tiempo**, es una tarea aún más difícil para un gobierno que no cuenta con mayoría absoluta. Si esta reforma muestra luego resultados positivos, el gobierno obtiene un reconocimiento histórico. Realizar reformas sin disponer de una mayoría absoluta en el Parlamento sólo es políticamente viable si la gran mayoría de la población puede ser persuadida de que la crisis es tan profunda que no existen alternativas. América Latina sufrió una crisis de esa magnitud hacia fines de los años ochenta, que llevó a la formulación del Consenso de Washington.

Diálogo Político Nº 2, 2003.

Publicación trimestral de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung.



Economía social de mercado: ¿Puede imitarse el modelo alemán en América Latina?

DIETER W. BENECKE

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. Rostow¹ 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”, es-

perando el comando para salir nuevamente a la “pista del despegue”. A la luz de los problemas sociales, la deuda externa, la corrupción, los problemas institucionales, políticos y económicos, una vez más, los países latinoamericanos, con excepción de México y Chile, se consideran “en crisis”.

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

DIETER W. BENECKE

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

¹ W. W. Rostow, *Stages of Economic Growth*, New York, 1965.



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,² altos impuestos, un número elevado de fracasos empresariales, gran endeudamiento público,³ bajo crecimiento (entre 0.5 y 1.5%) y dificultades para cumplir con los compromisos de las generaciones respecto del seguro social. Las razones de estos problemas estructurales residen en una exageración de los costos sociales y la inflexibilidad del mercado de trabajo, en los altos costos de la unificación después 1990, pero también en el descuido de los mandatos de competencia funcional. A pesar de esto, el modelo aún ofrece tanto espacio para modificaciones que sería equivocado,

o por lo menos prematuro, declararlo "obsoleto", ya que la situación económica y social de la población es aún relativamente buena y la distribución de la riqueza, comparativamente equitativa. Además, existe la esperanza de que con un cambio de gobierno en las próximas elecciones la situación pueda mejorar. No ha fracasado el modelo, sino que hubo equivocaciones en el diseño de los diferentes ingredientes del sistema.

I. Necesidad de un orden económico

Los actores de la economía, empresarios, sindicatos, consumidores, ahorristas e inversionistas requieren de un marco de referencia claro y confiable a mediano plazo. La gran equivocación de los liberales al respecto es su idea de que la economía pueda dar buenos resultados a la sociedad entera sin la actuación de un Estado eficiente y, si fuera necesario, fuerte. La gran equivocación de los socialistas es su idea de que un Estado fuerte pueda garantizar una economía eficiente en el sentido del bienestar para todos. Ambas ideas se han convertido en ideologías que, por definición, no se prestan a soluciones flexibles y adaptables a diferentes coyunturas.

Después de que los políticos latinoamericanos lograron resultados insatis-

2 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.

3 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.

factorios con la orientación “cepalina” basada en la teoría de dependencia, el Consenso de Washington⁴ 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*⁵ que mantengan los buenos resultados de la primera, pero que en favor de un crecimiento sustentable establezcan cambios estructurales y mejoren las condiciones de vida de la mayoría de la población.

Es cierto que la globalización dificultó y sigue dificultando las tareas internas, pero no las imposibilitó, tal como lo demuestran diferentes casos europeos, asiáticos y el caso de Chile. El (neo) liberalismo aparente en el Consenso de Washington ofreció todas las posibilidades para algunas empresas y sus propietarios. Debido a su éxito, muy considerable hasta 1996 en cuanto al crecimiento, la atracción de capitales internacionales y la mayor estabilidad monetaria, los gobiernos

de varios países, especialmente los de Ecuador y Argentina, descuidaron el control de eficiencia de la competencia y las medidas de equidad social, *creyendo* (o esperando) que el mercado iba a procurar automáticamente una distribución más equitativa. Que una inadecuada distribución de los ingresos y de la riqueza frena, después de cierto tiempo, también el proceso de crecimiento, es un hecho que los europeos aprendieron después de la Segunda Guerra Mundial; Chile, en la crisis de 1980/1981; los “tigres asiáticos”, después de los años 60; Irlanda, España y Portugal, antes de su entrada en la Unión Europea. En Argentina, hasta mediados de 2001 la mayoría de los políticos y muchos economistas no querían ver esta realidad. Se discutió con mucho énfasis sobre la parte operacional de la economía, pero no sobre el orden económico.

II. *Economía social de mercado como orden económico*

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

4 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 desregularización 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.

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



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

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

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

Este enfoque se llama *ordoliberal*, porque intenta combinar la máxima libertad de acción individual con un orden social aceptable para la mayoría de la población. Ludwig Erhard se basó en este *ordoliberalismo*, sabiendo que dicho orden no 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.⁶ 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 autoresponsabilidad, 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

6 Ludwig Erhard, *Bienestar para todos*, Barcelona, 1957.

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.⁷

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.⁸

Como hemos afirmado, un orden económico no cae del cielo, sino que es el resultado de experiencias históricas, de a veces arduas disputas científicas, de siempre arduas discusiones políticas y de las operaciones diarias de los actores económicos.⁹ 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”,¹⁰ sino que debe indicarse también que este orden es un sistema flexible y adaptable a nuevos desafíos.

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

Mientras científicamente existe suficiente claridad definitoria respecto al sistema liberal y al sistema socialista, la *economía social de mercado* exige una delimitación más compleja. En primer lugar, el sistema está definido por los siguientes principios generales:

-
- 7 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.
 - 8 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.
 - 9 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.
 - 10 Alfred Mueller-Armack, *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*, Bern, 1976, p. 245.



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

Los principios en sí y en su combinación, se prestan para diferentes interpretaciones y su validez cuantitativa puede variar. En tiempos de baja coyuntura, acompañada normalmente con un mayor grado de desempleo, el rol subsidiario del Estado es mayor que en tiempos de bonanza, en los cuales los individuos deben y pueden procurar su bienestar básicamente sin ayuda, limitando las actividades del Estado y de la comunidad solidaria a los bienes públicos y labores caritativas.¹¹

Además, y ahí la labor de los políticos es fijar reglas adecuadas, no debería exagerarse la dimensión de cada uno de los tres principios. No se puede confiar exclusivamente en la responsabilidad individual, ya que algunos miembros de la sociedad tienen mejores posibilidades por educación, salud

o riqueza que otros. Tampoco debería exigirse demasiado solidaridad, porque esto promueve la actitud del *free rider*. El Estado no debería ser demasiado "generoso" en cuanto a la subsidiariedad, porque con esto reduciría la aceptación de la solidaridad.¹²

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

1. La *propiedad privada* está protegida por la constitución, pero el interés de la comunidad es múltiple en cuanto al uso de la propiedad privada. Existe, por ejemplo, un marcado interés por protegerse contra daños ecológicos y fitosanitarios que pueden ser el resultado de actividades productivas en una propiedad privada. También, en el sentido del bien común, se quiere brindar acceso al público a los

11 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.

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

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.¹³

2. La *competencia más libre posible* es un ideal debido a la asignación racional de recursos, la fuerza innovadora, la dinámica y la flexibilidad. Pero subsisten dudas acerca de si un sistema de libre competencia es funcional, ya que se presta para concentraciones y “arreglos de almuerzo”, limitando o dificultando el acceso al mercado en cuanto a los productos, al conocimiento tecnológico y a

la facilidad crediticia. Por esto, en Alemania la oficina *antitrust* (*Bundeskartellamt*) vigila con mucha atención la intensidad de la competencia en los mercados; semejantes instituciones existen para observar los bancos y compañías de seguros, así como las organizaciones de protección al consumidor, para que la competencia siga funcionando bien.¹⁴ 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

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

14 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.



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.¹⁵ En la *economía social de mercado*, por lo tanto, se limita la competencia para que la competencia pueda funcionar y dar los resultados deseados en términos empresariales y sociales.¹⁶

3. La *responsabilidad individual* es la base para la *economía social de mercado*. Sabiendo que no todos los seres humanos tienen los mismos dones ni las mismas condiciones iniciales por su educación, salud o riqueza de sus padres, también es esencial la protección y promoción de los individuos "más débiles". Este compromiso entre los dos principios de responsabilidad individual y solidaridad, al parecer opuestos, se expresa en Alemania en el sistema de la seguridad social, en el libre

acceso a una buena educación pública y gratuita, y en el sistema tributario del impuesto progresivo a la renta. No se pone en duda la necesidad de tratos diferenciados, pero merece una discusión política continua, qué dimensión debería tener la promoción o protección diferenciada.¹⁷

4. Los *precios de mercado*, formados por el libre juego de oferta y demanda, reflejan los verdaderos deseos de los demandantes y oferentes, y son un elemento esencial para que funcione bien la *economía social de mercado*. Sin embargo, en este "juego del mercado" se reconocen limitaciones a "la mano invisible" en cuanto a:
 - los *precios monopólicos*: éstos son un fenómeno natural en una economía dinámica con muchas innovaciones respecto a métodos de producción y productos, pero son una razón para preocuparse si los precios monopólicos se mantienen por mucho tiempo o si resultan de negociaciones ilícitas entre

15 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.

16 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.

17 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.

- 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;¹⁸
 - 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

18 En Alemania, la organización de protección al consumidor (*Verbraucherverbaende*), una organización no-gubernamental, mantiene oficinas en prácticamente todas las ciudades alemanas. En éstas, los consumidores pueden obtener informaciones sobre productos, datos técnicos y precios adecuados. Además, se edita una revista, *Test*, accesible en los quioscos de revistas, en la cual se informa regularmente sobre la calidad de ciertos productos técnicos (máquinas lavadoras, máquinas fotográficas, equipos de música, computadoras etc.), comparándolos y calificándolos con "notas" entre muy bueno y muy malo. En general, los productos con notas malas desaparecen rápido del mercado. No se conoce, hasta ahora, ningún caso de corrupción en este campo sensible.



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.

IV. Condiciones de éxito de la economía social de mercado

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

A. Confiabilidad del marco de referencia

Es necesario que el marco legal sea estable y que se disponga de jueces independientes y honestos. Los derechos humanos individuales y sociales deben respetarse, sancionando a las personas u organismos que los violen. Los ciudadanos deberían tener la posibilidad de participar activamente en grupos

civiles y en las elecciones para influenciar el diseño del sistema político. Obviamente, la mayoría decide sobre el camino futuro. Esto se torna problemático si muchos no votan o votan en blanco o si la opinión minoritaria no está representada.¹⁹ 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.²⁰ La condición mínima de continuidad es una administración pública profesional, independiente de tendencias partidarias.

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

B. Comportamiento ético del Estado

Los representantes del Estado, sean estos los políticos electos o los funcio-

19 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.

20 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.

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

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

cuidado que en tiempos de economías cerradas, obligan al Estado a buscar nuevas combinaciones prudentes entre la responsabilidad social y la libertad de acción.

C. Independencia relativa de los actores y espíritu de compromiso

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

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

21 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.



en parte están opuestos (por ejemplo: nivel de salarios), en parte están sujetos a diferentes interpretaciones (por ejemplo: perspectivas del futuro desarrollo). Pueden coincidir en ciertos tiempos y diferir en otros. Es una relación dinámica y a veces bastante conflictiva.

El caso interesante en términos científicos y políticos no es el caso de coincidencia, sino el del conflicto de intereses. Si los actores pasan de la situación de contrincantes a una situación de enemigos, el sistema se pone en peligro. En Alemania, la *economía social de mercado* ha pasado por situaciones bastante conflictivas como huelgas, demostraciones callejeras, etc., pero no se cuestionó el derecho a la existencia de los otros grupos en juego. Si los empresarios cierran o trasladan sus empresas por reivindicaciones exageradas, los sindicatos pierden su razón de ser. Los empresarios deben aceptar la existencia de sindicatos, porque es un legítimo derecho de los trabajadores defender en conjunto sus intereses.²²

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.²³

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

D. Comunicación libre

Los elementos de la *economía social de mercado* son tan multifacéticos

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

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

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.²⁴

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

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

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

El desarrollo dinámico de la mayoría de los países latinoamericanos hasta 1996/97 tuvo su contrapartida, es-

24 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.

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

26 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.



pecialmente 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.²⁷

En tal situación, las reformas de la primera generación merecen una reforma de segunda generación,²⁸ 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:²⁹

- *Sistema de planificación y coordinación.* Éste determina quién es responsable, por qué tipo de planificación, a qué se refiere la competencia planificadora

de cada actor, y de qué modo se coordinan los planes de los diferentes agentes económicos. También deberán analizarse las actividades del Estado en cuanto a la provisión de bienes privados y públicos, y cuáles de sus actividades productivas pueden ser tercerizadas (*outsourcing*), permitiéndole al Estado concentrarse en los aspectos esenciales de su gestión.³⁰

- *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")³¹ y en las decisiones de la empresa (cogestión). Para las limitaciones del uso de la propiedad privada, necesarias respecto a la salud, la

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

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

29 Ver Dieter Cassel, "Wirtschaftspolitik als Ordnungspolitik", en: Dieter Cassel, Bernd-Thomas Ramb, H. Jörg Thieme (eds.), *Ordnungspolitik*, München, 1988, pág. 315.

30 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>.

31 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.

higiene, el medio ambiente y a otros aspectos de interés público, ya existen reglas en varios países de América Latina, pero pocas veces son respetadas, ya que no se aplican sanciones.

- *Orden fiscal y tributario.* En el fondo, el presupuesto público debe ser equilibrado; sin embargo, cierto déficit y su consiguiente endeudamiento puede ser aceptable, o aun necesario transitoriamente.³² Para limitar este endeudamiento debe establecerse un tope máximo en relación con el presupuesto nacional o el PIB, si no se quiere correr el riesgo de un desborde con consecuencias económicas y políticas graves.³³ Además, en el régimen fiscal debe haber reglas para coordinar los presupuestos de los diferentes niveles del Estado, fijando también las competencias fiscales de los gobiernos nacional, regionales y municipales.³⁴ 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.³⁵ Si los contribuyentes consideran que las tasas son exageradas, tratarán de evadir el pago o esconderán sus ingresos y riquezas. Un sistema simple, una recaudación eficiente y el uso transparente de los recursos, ayudan a evitar estos problemas.

- *Régimen empresarial.* Contempla los diferentes tipos de empresas. Su margen de acción depende de las regulaciones legales respecto de los intereses individuales y públicos, sus órganos, las formas de participación de los trabajadores y sus posibilidades de formar asociaciones o juntarse en grupos económicos. Especial atención merecen en este aspecto las pequeñas y medianas empresas, así como las cámaras de industria y comercio con sus funciones de control y asesoría.
- *Sistema competitivo.* Interactuando con el régimen empresarial, el orden competitivo establece las reglas que determinan el acceso a los mercados de bienes y factores: la transparencia

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

33 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.

34 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.

35 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.



en dichos mercados, el libre acceso a ellos, la defensa del consumidor³⁶, la protección contra la competencia ruinosa y desleal y contra el abuso de la posición dominante por parte de una empresa. Las inversiones extranjeras directas³⁷ son otro factor que dinamiza la competencia. Ellas también dependen de la dimensión del mercado, aunque ésta no es el factor decisivo. Más importantes para el inversionista son la estabilidad política, las condiciones macroeconómicas, la flexibilidad y confiabilidad de la administración pública, la protección contra la corrupción y la apertura de los mercados nacionales.

Un aspecto particularmente relevante se refiere a la pequeña y mediana empresa y su rol como fuerza flexible e innovadora que dinamiza la competencia. Sin duda, el futuro económico de América Latina se decidirá en

función de su competitividad. En este campo, la experiencia alemana y europea pueden servir como punto de referencia.

- *Régimen monetario y financiero.* En este campo político se regula la disponibilidad de recursos monetarios nacionales e internacionales,³⁸ 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.

36 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.

37 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*.

38 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.

- *Régimen del comercio exterior.* La apertura de la economía nacional con la finalidad de mejorar el nivel de competitividad nacional y de participar en el proceso internacional de modernización, ha sido y sigue siendo saludable. Aunque la división internacional del trabajo y el principio de las ventajas comparativas no deben contrarrestarse con políticas de *dumping* o subsidios. Puede ser necesario implementar un sistema de promoción específico, de carácter transitorio, destinado a fortalecer cierto tipo de producción o formas empresariales, como las pequeñas y medianas empresas. También es importante sancionar normas adecuadas para impedir un abuso del comercio exterior a través de operaciones ficticias destinadas al lavado de dinero o tráfico de drogas. En los años 90, América Latina ha avanzado notablemente en cuanto a la apertura de sus economías, en comparación con los años setenta y ochenta. Sin embargo, subsiste una cierta tentación al proteccionismo, incluso en el marco de un acuerdo de integración como lo es el MERCOSUR.³⁹
- *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,⁴⁰ y sólo transitoriamente en forma compensatoria y curativa a través de prestaciones sociales, especialmente necesarias si se requiere de un combate a la extrema pobreza. Si existe una parte considerable de la población que vive en la pobreza o incluso en la miseria, no sólo se crean tensiones políticas por la injusticia social que suelen manifestarse negativamente en la acción empresarial, sino que también se reducen las posibilidades de crecimiento económico por falta de demanda. Además de la capacitación técnica-profesional, el sistema de seguro social, fundamentado en los principios de responsabilidad individual, solidaridad y subsidiariedad, es un elemento indispensable. Esta red social, que no debe convertirse en hamaca ni debe perder confiabilidad con respecto a su capacidad

39 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.

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



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,⁴¹ 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.

41 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.



Conclusiones

Los principios básicos de la *economía social de mercado* exigen una discusión permanente en cuanto a su conformación concreta. Será difícil para un gobierno tomar simultáneamente todas las medidas necesarias en los ocho campos mencionados. La necesidad de fijar prioridades también responde a la limitación de recursos y a la ansiedad por resolver rápido los mayores problemas del país. Además de las prioridades sociales y tributarias parece necesario preocuparse más por el sistema competitivo; especialmente, brindando mayor atención a las pequeñas y medianas empresas a través de programas de créditos más baratos, capacitación profesional, cooperativas para garantía y asesoría técnica y administrativa.

Con esto se ampliaría el mercado y se dinamizaría la competencia para aumentar la competitividad de las empresas, factor decisivo para el bienestar de toda la población. Aunque la política competitiva se caracteriza prioritariamente por aspectos económicos, no deberían descuidarse los elementos institucionales, sociales y psicológicos.

El diálogo sobre el diseño del futuro orden económico en los países latinoamericanos, puede y debe darse a

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

La cultura juega un rol especial en la creación de un nuevo modelo económico. En un sentido más amplio, la ciencia y el sistema educacional son los que pueden facilitar la creación de un sistema de *economía social de mercado*. Además, una vida cultural rica es una consecuencia y una fuente de creatividad⁴³ 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

42 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.

43 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.



exportación y atrae turistas. Finalmente, la cultura tiene efectos sobre el empleo, las inversiones, la creación de ingresos⁴⁴ y la integración social.⁴⁵ 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.⁴⁶ No será fácil intensificar la discusión sobre el sistema económico y las reformas de segunda genera-

ción, ya que los políticos en su afán de maximizar su beneficio en términos de votos⁴⁷ se sienten presionados más por los problemas del momento que por la visión respecto al futuro. Esta actitud puede, quizás, evitarse al lograr una comunicación efectiva entre científicos, políticos, empresarios y representantes de la sociedad civil acerca del déficit en el "modelo económico" actual y las posibilidades para un modelo futuro mejor.

Río de Janeiro, abril de 2003

44 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.

45 Cabe recordar que muchos grupos Pop provienen de un ambiente económicamente marginalizado.

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

47 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.

Resumen

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

Teniendo en cuenta el sentido original de la palabra "crisis", estos países se encuentran en situación de decidir qué rumbo quieren o deben tomar. Cómo puede diseñarse un sistema económico que combine las posibilidades de un mayor crecimiento con una mayor equidad social. La *economía social de mercado* se presenta como "un sistema que combina la competencia sobre la base de la iniciativa libre de los individuos con la seguridad social y el progreso social", además de ser un orden flexible y adaptable a nuevos desafíos. No importa cuánta importancia relativa se asigne a los mecanismos de mercado y a las regulaciones sociales, puede dar buenos resultados en cualquier situación y región, aunque es

necesario que se den ciertas condiciones para que los elementos principales y operacionales puedan ser combinados exitosamente. Las reformas de la primera generación, estipuladas en el Consenso de Washington, han traído a los países de América Latina un efecto positivo. Aun así, merecen una reforma de segunda generación, que se preocupa de cambios institucionales en los campos de acción de la política económica y social. El diálogo sobre el diseño del futuro orden económico en los países latinoamericanos debe darse a nivel del Gobierno y Congreso, de los actores económicos, de los grupos civiles, de los científicos y de los medios de comunicación.

Diálogo Político Nº 2, 2003.
Publicación trimestral de la Fundación
Konrad Adenauer Stiftung.



Principios rectores para el bienestar, la justicia social y una economía sostenible

A pesar de que en numerosos países del mundo la creciente interdependencia económica y política ha conducido a un mayor crecimiento y competencia, mejorando las oportunidades de formación, fortaleciendo la infraestructura social y reduciendo la pobreza constatamos que la paz, la libertad y la justicia se encuentran amenazadas. La distribución desigual de la riqueza a escala mundial tiene una creciente corresponsabilidad en las tensiones políticas y sociales. La presente crisis financiera y económica sólo puede superarse con reglas internacionales para los mercados financieros; algo que requiere profesar conjuntamente una economía sostenible.

Necesitamos un consenso internacional que posibilite el bienestar, la justicia social y una economía sostenible con base en principios y valores comunes. Al efecto, en los tiempos de crisis no hay que poner en peligro los impactos positivos de la globalización anteponiendo un proteccionismo nacional o regional. La orientación hacia

el bienestar común, la legitimación democrática y la invulnerabilidad de la dignidad humana son el fundamento sobre el que se construye este consenso considerando particularidades culturales y sociales.

Principios rectores

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

1. Reglamentación marco de legalidad

Un sistema jurídico con capacidad funcional, confiable y democráticamente legitimado es la base para una actuación económica eficiente y sostenible. Crea las condiciones para una economía eficaz, para una administración pública eficiente y cercana



a los ciudadanos y para considerar los principios de una buena gestión gubernamental. Elementos normativos y una supervisión consecuente controlan el cumplimiento de las reglas y castigan un comportamiento irregular. Ello no es un fin en sí mismo. La regulación es oportuna y precisa para diseñar los incentivos en la economía de competencia de tal manera que la acción descentralizadora en la competencia lleve a resultados provechosos en el ámbito sociopolítico.

2. Régimen de propiedad y empleo

Una estructura económica eficaz y conforme con la sostenibilidad debe basarse en un régimen de propiedad privada que pone el poder dispositivo sobre los bienes en manos de empresas privadas y de los hogares. La propiedad privada genera el impulso decisivo para obtener ingresos a través del trabajo y es la base de un empresario innovador. Sólo un orden económico que se basa en la propiedad privada asegura sosteniblemente el empleo. Con este fundamento pueden desarrollarse la auto responsabilidad y la iniciativa propia sin las cuales es inconcebible un manejo eficiente del potencial propio, de la educación, de la innovación, del crecimiento y del bienestar.

La propiedad privada caracteriza un orden de competencia donde un sinnúmero de pequeños y medianos empresarios responden con su propiedad personal por sus actividades.

La propiedad incluye una obligación social. Su uso debe servir al mismo tiempo para el bien de la comunidad, lo que implica un desempeño empresarial medido y sostenible y ayuda a evitar un afán de lucro superficial y con perspectiva a corto plazo.

3. Competencia como la base

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

4. Aplicación del principio de responsabilidad

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



5. Estabilidad de las condiciones económicas marco

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

6. Suministro de bienes públicos por parte del Estado

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

7. Solidaridad y garantías sociales

El crecimiento económico favorece el combate contra la pobreza. La economía de mercado no puede impedir que

surjan desigualdades en los ingresos y desventajas para partes de la población. Por tanto en una economía de mercado se necesitan sistemas de garantías sociales y mecanismos de compensación regional que estén en concordancia con el mercado y tengan un amplio impacto entre la población así como un sistema fiscal orientado en el rendimiento, para asegurar la paz social y facilitar una participación adecuada de amplios sectores poblacionales en el desarrollo económico y social.

8. Compatibilidad de incentivos

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

9. Sostenibilidad

Todo orden económico debe valorarse también por sus resultados a largo plazo. La sostenibilidad en su aspecto ecológico, social y fiscal es uno de los criterios más importantes de éxito y expresa la justicia intergeneracional. Un orden jurídico que se basa en la responsabilidad en su sentido personal y legal fortalece la sostenibilidad. Particularmente una política activa con respecto a la protección climática representa una obligación económica y moral para garantizar los medios naturales de subsistencia de las futuras generaciones.



10. Política de mercados abiertos

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

Condiciones de éxito para un orden económico global con carácter social y de mercado

Una economía abierta y mundial necesita un marco internacional. Los principios y las reglas que han resultado eficaces a escala nacional y europea en el contexto de un orden económico y de valores orientado en lo social y en la economía de mercado tienen que aplicarse también en el ámbito mundial. Estos principios combinan libertad y responsabilidad que vayan en pos del beneficio para todos. Hay que fortalecerlos especialmente en el ámbito de los mercados financieros y del orden del comercio mundial. Se requiere una mayor legitimación, capacidad funcional y cooperación profundizada de las instituciones internacionales y la creación de foros de cooperación integradores. Un sistema jurídico confiable y un orden democrático conforme a la subsidiaridad

son la base para ello. La competencia política y la participación política en las naciones promueven el desarrollo económico y la estabilidad del orden internacional social y económico. La información necesaria, producida por medios y asociaciones independientes sólo se puede garantizar en este tipo de orden.

El consenso y el compromiso de los actores políticos, económicos y sociales con la conciliación de intereses en el marco nacional e internacional son los requisitos para el "bienestar para todos".



Éste es el cuarto fascículo de la Serie de Economía Social de Mercado –ESM–, publicado por la Fundación Konrad Adenauer y el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES) de la Universidad Rafael Landívar. Con esta serie, esperamos interesar al público a discutir, debatir y analizar los contenidos y postulados de la ESM así como su aplicabilidad en la región centroamericana.

En esta oportunidad, se presentan los siguientes dos artículos: ***El Consenso de Washington revisado***, el cual presenta la necesidad de pensar en una segunda generación de reformas en América Latina que complementen las iniciadas con el llamado “Consenso de Washington”. El segundo artículo, ***Economía Social de Mercado: ¿Puede imitarse el modelo alemán en América Latina?***, presenta a la ESM como un orden económico basado en principios y compromisos, y plantea la posibilidad de que se convierta en un marco de referencia para llevar a cabo las reformas de “segunda generación”, que necesita América Latina para enfrentar desafíos de reducción sostenida de pobreza y de inequidad.

Asimismo, se incluye el documento ***Principios Rectores para el Bienestar, la Justicia Social y una Economía Sostenible***, como guía para decisores políticos sobre los fundamentos irrenunciables de la ESM.

