





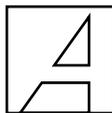
1 | 2009

# DIÁLOGO POLÍTICO

---

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.

Año XXVI - N° 1 - Marzo, 2009



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

**Editor**

Konrad-Adenauer-Stiftung  
Asociación Civil

**Director**

Christoph Korneli

**Consejo de Redacción**

Gisela Elsner  
Wilhelm Hofmeister  
Rudolf Huber  
Frank Priess

**Jefe de Redacción**

Esteban Mizrahi

**Asistente de Redacción**

Guadalupe Barrera

**Corrección**

Jimena Timor

**Traducción**

Renate Hoffmann

**Diseño**

Adriana Martínez

**Diagramación**

Ana Uranga B.

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3°  
C1008AAW  
Ciudad de Buenos Aires  
República Argentina  
Tel.: (54-11) 4326-2552  
dialogo.politico@kas.org.ar  
www.kas.org.ar

Hecho el depósito que marca  
la Ley 11.723

ISSN 1667-314  
Impreso en Argentina

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

# **Economía Social de Mercado**



# Índice

## EDITORIAL

PETER FISCHER-BOLLIN 9

## DOSSIER

### **Economía Social de Mercado**

Economía Social de Mercado y crisis financiera 11

BERNHARD VOGEL

Crisis del sistema financiero: 21

¿crisis de la Economía Social de Mercado?

JOACHIM WIEMEYER

60 años de Economía Social de 43

Mercado: pasado, presente y futuro

BODO HERZOG

Una perspectiva ordoliberal 61

de la Economía Social de Mercado

DOMINIK H. ERNSTE

Crisis financiera: redescubrimiento 81

de la Economía Social de Mercado

HANS JÜRGEN RÖSNER

Consenso de Washington vs. 99

Economía Social de Mercado

MARCUS MARKTANNER / JÖRG M. WINTERBERG

Economía Social de Mercado: una opción económica para Latinoamérica MARCELO F. RESICO	133
Economía Social de Mercado: ¿una propuesta para América Latina? JORGE RODRÍGUEZ GROSSI	153
La Economía Social de Mercado en la Unión Europea JOSÉ A. SILVA PENEDA	165

## DOCUMENTOS

Manifiesto de Jena para la renovación de la Economía Social de Mercado	173
Resolución de la XXII Convención Partidaria de la Unión Demócrata Cristiana de Alemania (CDU): El centro. El fuerte de Alemania	181
El impacto de la crisis financiera mundial sobre el sistema bancario europeo PARTIDO POPULAR EUROPEO (PPE)	189

## ENSAYOS

La familia en transformación. Un proceso dinámico de toda la vida URSULA LEHR	195
La extorsión telefónica en México ELENA AZAOLA	207
Entre la continuidad y el cambio. Los desafíos que enfrenta el presidente Barack Obama CHRISTIAN HACKE	221

## EDITORIAL

**E**l orden social y económico creado en 1948 en Alemania Occidental fue reconocido finalmente por el mundo entero, luego de severas críticas, como “milagro económico”. Este concepto fue oportunamente rechazado por Ludwig Erhard, ministro de Economía y mentor de la Economía Social de Mercado durante la gestión del canciller federal Konrad Adenauer, pues el desarrollo económico no constituye un milagro sino que es la consecuencia de la aplicación de determinados principios y de un esfuerzo conjunto.

La Economía Social de Mercado constituye una síntesis de la tradición político-económica liberal (derechos individuales, republicanism, mercado) con la tradición del pensamiento social-cristiano (dignidad humana, justicia social, solidaridad), de modo que tanto el mercado como el Estado deben estar al servicio de la persona humana y de sus asociaciones más pequeñas, y no al revés. Es obvio que en los procesos políticos, tales principios han estado sujetos a compromisos, interpretaciones y hasta adaptaciones a los contextos sociopolíticos de diferentes países. Sin embargo, las ideas de libertad, subsidiariedad, solidaridad y justicia han venido mostrando su relevancia no solo en Alemania, sino en varios otros países de la Unión Europea y en América Latina.

En el contexto mundial actual y de cara a los desafíos que presenta el siglo XXI, caracterizado por un orden internacional fragmentario y la consecuente crisis financiera que hiciera eclosión meses atrás, la Economía Social de Mercado se presenta como el mejor sistema para superar las consecuencias de dicha crisis. En tanto se trata de un marco ordenador que propicia una armónica articulación entre crecimiento económico y equidad social, la Economía Social de Mercado aparece como el único mode-

lo capaz de garantizar condiciones de paz y prosperidad, si sus principios esenciales se aplican a nivel internacional.

PETER FISCHER-BOLLIN  
Director del Programa Regional  
“Políticas Sociales en América Latina”  
de la Fundación Konrad Adenauer

## **Economía Social de Mercado y crisis financiera**

Bernhard Vogel

“El objetivo de la Economía Social de Mercado es una economía sana, libre de intereses y apertencias sectoriales, capaz de garantizar una existencia digna a todo el pueblo y una participación de todos en el producto nacional bruto acorde a su eficiencia”, escribió Ludwig Erhard, fundador del exitoso modelo socioeconómico que permitió la reconstrucción de una Alemania Occidental totalmente destruida por la Segunda Guerra Mundial. Desde su creación, la Fundación Konrad Adenauer está identificada con estos mismos objetivos. Especial significado cobró su compromiso en el año aniversario de 2008, en el que recordamos con múltiples actividades la implementación de la Economía Social de Mercado en Alemania sesenta años atrás.

Ludwig Erhard y su equipo crearon las condiciones necesarias para que pudiera desarrollarse esa “economía sana” al servicio del individuo y del bien común. Hace sesenta años en la parte occidental del país y veinte en la parte oriental, su modelo exitoso, la Economía Social de Mercado, viene generando un bienestar sin parangón, amén de ser garante de la cohesión y la equidad sociales. Su símbolo es la mano tendida, a diferencia del puño cerrado.

### **BERNHARD VOGEL**

Dr. en Ciencia Política (Universidad de Heidelberg). Catedrático del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg hasta 1967. Ministro de Educación y Cultura (1967-1976). Primer Ministro de Renania-Palatina (1976-1988). Desde 1975 es miembro del Directorio Federal de la CDU de Alemania. Entre 1992 y 2003 fue Primer Ministro de Turingia. Entre 1989 y 1995 fue Presidente de la Fundación Konrad Adenauer, cargo que retomó en 2001 hasta el presente.

Busca superar la lucha de clases y promover la cooperación entre trabajadores y empresarios.

El 21 de junio de 1948, hace hoy más de sesenta años, se anunciaba en la ciudad de Frankfurt, ubicada sobre el río Meno, la Unión Económica y Monetaria. Inicialmente, la reforma se implementó sólo en las tres zonas de ocupación de los aliados occidentales. Sin embargo, unos pocos días después, el 24 de junio, se hizo extensiva a la parte occidental de Berlín, igualmente ocupada por los Aliados. Como reacción a esa medida, la potencia de ocupación soviética bloqueó todas las vías de acceso, terrestres y fluviales, que conducían desde los sectores occidentales de Berlín al sector oriental de la ciudad y al territorio alemán ocupado por la Unión Soviética. El bloqueo a Berlín persistió casi un año, más exactamente hasta el 12 de mayo de 1949. Fracásó por la férrea resistencia de los habitantes de Berlín y por la ayuda de los aliados occidentales.

El día posterior a la reforma monetaria decretada por las fuerzas de ocupación –los billetes nominados en marcos alemanes (*D-Mark*) llevaban la inscripción “Banco de los *Länder* alemanes” (*Bank Deutscher Länder*)–, Erhard derogó, sin el consentimiento de los Aliados, el régimen de precios administrados y de precios fijos. La medida marcaría el inicio de la marcha triunfal de la Economía Social de Mercado.

Pocos creyeron en un comienzo en las bondades del modelo de Erhard. Sumaban más los detractores del modelo que sus defensores, y lo que más abundaba eran los escépticos. El director del Fondo Monetario Internacional le negó al marco alemán toda posibilidad de triunfar y el presidente de un banco central llegó a calificarlo de “mal chiste”. A pesar de los malos augurios, el marco alemán se convertiría en la moneda más fuerte de la época de posguerra. Hoy es bueno recordar que ya en el pasado, banqueros y finanzistas erraron en sus pronósticos.

Hubo otras definiciones fundamentales en la historia de la República Federal de Alemania que en su momento no contaron con el consenso general. Cabe citar, entre otras, el rearme decidido en 1953 y la doble resolución de la OTAN, adoptada en 1983. Tampoco la introducción del euro impulsada por el canciller federal Helmut Kohl contó inicialmente con un consenso mayoritario. La enseñanza que dejan estas experiencias es que un partido está bien asesorado en acercarse al electorado, escuchar lo que éste piensa, opina, quiere y desecha. Pero debe ser también consciente de que un partido político no sólo tiene

la obligación de considerar la voluntad del electorado, sino también la misión de conducir y de transmitir las decisiones que entiende son las correctas, y hacerlo de forma tal que conciten el apoyo mayoritario de la población.

No eran muchos los que en 1948 pensaban que la obra de Ludwig Erhard algún día contaría con el respaldo mayoritario de la población. Cuando el modelo demostró ser exitoso, hubo profusos elogios. Incluso el SPD adoptó la Economía Social de Mercado en su programa partidario, conocido como Programa de Godesberg. Previamente, en 1949, habían fracasado las negociaciones para conformar una alianza entre los dos grandes partidos populares –la Unión Demócrata Cristiana y Socialcristiana y los socialdemócratas de Alemania– debido a la negativa de Konrad Adenauer a la renuncia de Ludwig Erhard como ministro de Economía. El nombramiento de Erhard era condición para integrar un gobierno de coalición –un proyecto realista en tiempos de emergencia nacional–, en tanto que la condición del jefe de la opositora SPD, Kurt Schumacher, era que el ministro de Economía debía surgir de sus filas y que debía descartarse la Economía Social de Mercado.

En la actualidad, la Economía Social de Mercado no sólo es una marca registrada en Alemania, sino que ha ganado fama también más allá de sus fronteras. Pocos, en cambio, recuerdan cuál es su idea fundamental. Ludwig Erhard la definió en los siguientes términos: “Quiero subsistir por mis propios medios, quiero asumir el riesgo de la vida por mí mismo, quiero ser responsable de mi destino. Del Estado espero que cree las condiciones que me permitan hacerlo”.

En el centro del modelo está el hombre y no el Estado. El Estado está para bien de la gente y no la gente para bien del Estado. La tarea del Estado es velar por que el hombre pueda desplegar sus propias fuerzas. El Estado debe encargarse de crear las condiciones propicias para ello. O, dicho en los términos de la frase acuñada por Konrad Adenauer cincuenta años atrás: “Todos son importantes, no podemos perder a ninguno”.

El respeto por la dignidad del hombre, su derecho a organizar la vida de acuerdo con sus propios criterios y asumiendo él la responsabilidad, se ha convertido en la esencia del nuevo modelo económico liberal y en el fundamento de nuestro orden democrático, más allá del plano netamente económico. Por eso, la Economía Social de Mercado y la Constitución en Alemania constituyen una unidad.

Es de señalar que la Economía Social de Mercado fue más exitosa en reconstruir una Alemania devastada por la guerra que en reconvertir el sistema comunista de la RDA. Después de 1945 resultó relativamente fácil elegir a Ludwig Erhard, porque no sólo simbolizaba el modelo correcto, sino también el éxito visible para todos.

La experiencia actual confirma que reconvertir un sistema puede ser más difícil que comenzar de cero. La economía comunista debió ser reconvertida en una Economía Social de Mercado, pero por razones atendibles no se ha escuchado hasta ahora un aplauso generalizado.

El colapso de la RDA sobrevino de la noche a la mañana, si bien tarde o temprano hubiera sido inevitable. Durante décadas, el régimen ocultó hábilmente la catastrófica situación económica. La RDA, décima potencia industrial del mundo. La propaganda así lo pregonaba. En sus memorias, Helmut Kohl la califica de una de “las patrañas más grandes del siglo XX”.

Nadie imaginó inicialmente que la realidad sería tan dramática. Hoy sabemos que en 1990, apenas el 2 % de las empresas de Alemania Oriental era competitivo en el mercado mundial. Los relevamientos efectuados estiman la productividad de la economía de la RDA en el orden del 13 al 30 % de la economía de Alemania Occidental. El equipamiento industrial era obsoleto. Su antigüedad promedio en 1988 era de 26 años. En 1989, más del 50 % del equipamiento tenía una antigüedad superior a los 10 años (Alemania Occidental, 30 %) y solo el 27 % tenía menos de 5 años (Alemania Occidental, 40 %). De no haber sobrevenido la caída del Muro de Berlín, la verdad habría salido también inevitablemente a la luz.

Un informe de la Comisión Estatal de Planificación de la RDA de 1989 hizo por fin un análisis descarnado de la economía de la RDA. “Es imposible alcanzar a la República Federal de Alemania, el endeudamiento contraído en países capitalistas es dramático, el nivel de vida deberá ser bajado en otro 25 a 30 %”, decía el informe, que llegaba a la sombría conclusión de que el país “se volvería de hecho ingobernable”.

Los problemas que siguen ocupándonos en el este de Alemania no son consecuencia de la unidad alemana, sino consecuencia de cuarenta años de división y de economía socialista planificada. Cuando sobrevino el colapso no se había diseñado previamente un programa con las medidas que debían adoptarse ni se contaba con recetas sobre qué debía hacerse. Tampoco hubo tiempo para instituir comisiones –la más germana de todas las soluciones alemanas.

Ante esta realidad, es necesario reconocer que, naturalmente, se cometieron errores en el proceso de reunificación. Esperemos que nunca tengamos una segunda oportunidad para hacer las cosas mejor. Lo cierto es que en última instancia se impuso la Economía Social de Mercado, y si bien la economía no florece en toda la ex RDA, también florece allí. Sólo hay que abrir bien los ojos.

El movimiento demócratacristiano puede estar orgulloso de los logros alcanzados a lo largo de sesenta años de Economía Social de Mercado. Si hoy enfrenta nuevos desafíos, no tiene motivos para dar vuelta la página de la historia, sino recurrir a estos elementos democráticos para abordar y solucionar los problemas del mundo actual, como la globalización, la problemática ambiental y el cambio climático, la evolución demográfica y numerosos otros problemas.

Hace ya algunos meses que la crisis financiera mantiene al mundo en vilo. Han ocurrido cosas inimaginables. Si los informes son correctos, el mundo llegó a estar al borde de la cesación general de pagos, con las consiguientes consecuencias para la coyuntura mundial y, por ende, para Alemania.

Por más satisfechos que podamos sentirnos con los logros de la Economía Social de Mercado, no podemos ignorar las problemáticas planteadas. Una reflexión seria es más imperiosa que nunca. ¿Qué debe hacerse?

El Estado alemán se vio obligado a garantizar los depósitos de los ahorristas adicionalmente al fondo de garantía de los bancos. En apenas unos pocos días, el Parlamento aprobó un salvataje de unos 500.000 millones de euros para bancos alemanes en problemas. El Estado garantiza los créditos que los bancos ya no arriesgan a otorgarse entre ellos.

No se trata de ayudar a los bancos, sino de evitar un mal mayor para todos. Es necesario considerar qué puede hacerse responsablemente, qué medidas deben adoptarse en la presente coyuntura.

Parecería ser un mundo al revés: los bancos y agentes bursátiles piden inversiones estatales y salvatajes por valores multimillonarios que despiertan vértigo. Se han conocido pérdidas imposibles de estimar. ¿Quién pudo permitir que esto sucediera? ¿Verdaderamente se espera que toda la sociedad se haga cargo de los errores de unos pocos? ¿Serán recompensados los jugadores y aventureros?

Los institutos de investigación económica alemanes esperan para 2009 un crecimiento negativo. El gobierno alemán se muestra algo más optimis-

ta y habla de un crecimiento del producto bruto del 0,2 %, pero todos los responsables anticipan consecuencias económicas emanadas de la catástrofe financiera.

Si no tenemos cuidado, ésta puede convertirse en la hora de populistas y demagogos. El importante diario alemán *Handelsblatt*, especializado en temas económicos, ya detectó una “crisis de fe” por la que estaría atravesando el orden económico. De hecho, la crisis financiera no sólo puede convertirse en una amenaza para la economía, sino también para el orden social.

En última instancia, no son los opositores de la economía de mercado el problema, sino el no habernos ocupado lo suficiente de ellos ni habernos defendido debidamente.

Las consecuencias económicas y fiscales de la crisis financiera aún no se aprecian plenamente, pero ya tenemos ante nuestros ojos sus consecuencias para la discusión intelectual y política: cuanto más importantes sean los efectos, tanto más importante será que nosotros fijemos nuestra posición. Cuando hablo de “nosotros” no me refiero sólo a cada uno de nosotros y a los partidos, sino también a las fundaciones políticas, por ejemplo.

Hay sectores que se regodean con los sucesos acaecidos. Con apenas velada satisfacción dicen que el capitalismo se ha mostrado tal cual es, que la economía de mercado es así: ávida de lucro e irresponsable. Abiertamente, el partido La Izquierda, sucesor del comunista SED en la RDA, cuestiona el sistema mismo, tal como si no hubiera sido el sistema comunista el que fracasó en todo el mundo. Ahora proclaman el fracaso de nuestro sistema, pero su argumentación se basa en un sistema socialista que ha fracasado en el mundo entero.

Debe señalarse que la necesaria intervención del Estado no marca el fin de la Economía Social de Mercado. La Economía Social de Mercado se basa desde el comienzo en la noción de que el mercado puede autodestruirse por una ciega exageración de su propio principio y que por eso el Estado debe fijar condiciones marco.

Ludwig Erhard lo llevó a una fórmula muy sencilla: “La libertad debe conjugarse con el orden... un orden sin libertad lleva a la coacción y una libertad sin orden amenaza con degenerarse rápidamente y convertirse en un caos”.

Por lo tanto, Economía Social de Mercado no significa que el mercado gobierna por sí solo, ni tampoco que todos pueden hacer lo que quieren. Significa que cada cual tiene que tener consideración del otro, que debe

abrirse paso la “tercera idea” –un concepto acuñado por el jesuita y hombre de la resistencia contra el nazismo Alfred Delp–, más allá del liberalismo del “dejar hacer” y del socialismo.

La Economía Social de Mercado encarna esa tercera idea. Walter Eucken, uno de sus pensadores más preclaros, tuvo presente la crisis mundial de 1929 cuando escribió: “Los métodos de control de la economía liberal y de la economía de administración central han fracasado”.

Esta frase que Eucken escribiera antes de la guerra conserva su vigencia hasta nuestros días. La Economía Social de Mercado es un orden de mercado sin ambigüedades, un orden que no condena el lucro ni el capital. Por el contrario, se basa en ellos pero los inserta y limita dentro de un sistema que ofrece beneficios para todos. La Economía Social de Mercado no busca ahogar el empuje de la economía, la libre iniciativa y la competencia. Reclama, en interés público, ya no privado, una competencia regulada.

Pero somos conscientes de que se necesita el libre mercado, porque sólo él puede satisfacer verdaderamente las necesidades de las personas. En la RDA imperaba la coacción y no se podía comprar lo que se necesitaba, sino que debía comprarse lo que había: en el verano gorras de piel y en el invierno mallas.

La competencia es necesaria, el libre mercado es necesario. De cualquier modo, Erhard habla también de un Estado fuerte, que no debe confundirse con un Estado omnipotente. Wilhelm Röpke, uno de los padres intelectuales más importantes de la Economía Social de Mercado, le atribuía al Estado el rol de un robusto árbitro cuya tarea no era ni ser jugador ni dictarles a los jugadores su juego, sino la de velar por la más estricta observancia de las reglas de juego. El árbitro debe sancionar a quienes violan las reglas, y puede hacerlo, mostrándoles la “tarjeta roja” o “echándolos del campo de juego”.

Lo que ha ocurrido en el sistema financiero no es la consecuencia lógica de la economía de mercado, sino que se ha producido contrariando su espíritu porque se han violado leyes económicas fundamentales. Ante estas costumbres contables, en parte muy confusas y aventuradas, bien merece la pena recurrir al Código de Comercio alemán. En su Art. 238 dice: “Todo comerciante está obligado a llevar libros contables y traducir en ellos sus operaciones comerciales y su situación comercial siguiendo los principios de una contabilidad correcta. La contabilidad debe ser de naturaleza tal que un tercero, entendido en la materia, pueda obtener un panorama general de las operaciones comerciales y la situación de la empresa dentro de un tiempo prudencial”.

Difícilmente se encuentre una forma más sencilla, clara y contundente de explicar los principios rectores del modelo: quienes no se atienen a estos principios violan la ley y quienes lo hacen deben ser sancionados.

El sistema financiero mundial no sólo ha llegado al borde del abismo por la falta de normas regulatorias a nivel internacional. Lo destruyeron también quienes violaron las buenas costumbres y los usos comerciales.

El presidente alemán Horst Köhler, que como ex director ejecutivo del Fondo Monetario Internacional es un experto en la materia, ha pedido “criterio y humildad”. Debe agregarse expresamente que también están los banqueros que trabajan con responsabilidad y bien, y que no todos son incorregibles. En estos momentos estamos asistiendo a un renacimiento de los valores de sostenibilidad, largo plazo, reflexión y prestación de los servicios clásicos, incluso en Estados Unidos.

Los banqueros y un sistema financiero moderno seguirán siendo indispensables, por más reformas que deban introducirse al sistema financiero y a los mercados financieros.

Lo cierto es que los banqueros que recurren a la ayuda del Estado verán recortados sus ingresos. Así lo han dispuesto en el caso de Alemania el Bundestag y el Bundesrat en octubre último. Del mismo modo, es correcto que se elimine el pago de bonificaciones y que el Estado hará oír su voz a la hora de pagar dividendos, teniendo en cuenta que ahora es el dinero del contribuyente el que debe proteger a los accionistas.

La intervención del Estado no puede ser una medida cómoda ni para los bancos ni para sus ejecutivos y accionistas. Por el contrario, la intervención debe ser lo suficientemente molesta como para que los bancos quieran librarse de ella. Funcionará en la medida en que el supervisor estatal dentro del banco mismo se constituya en un estorbo y que el banco busque librarse del fiscalizador indeseado recomprando lo antes posible las acciones en poder del Estado. De este modo se liberarán nuevamente los fondos impositivos que hoy sirven de garantía.

Si logramos superar la actual crisis y extraemos consecuencias creíbles, podremos evitar que la Economía Social de Mercado sufra daño.

Será necesario indagar las razones que llevaron a la intervención del Estado, explicar por qué es necesario intervenir en la actual coyuntura, por qué es necesario aportar semejante monto, por qué el salvataje de los bancos no es un fin en sí mismo y por qué hubo que hacerlo. En particular, será necesario explicar al contribuyente que deberá hacerse cargo

de un monto considerable, pero que está muy lejos de ser la suma que se menciona como salvataje total. También es necesario aclarar que no se ha otorgado a los bancos un cheque en blanco, sino que el Estado se asegura posibilidades de influencia.

Es necesario explicar que la política no ha dimitido en favor de la economía, como se ha venido repitiendo en los últimos años, y que en situaciones tan serias como éstas el Estado debe y puede actuar. Pero también es preciso comprender que el abuso y la irresponsabilidad no son patrimonio únicamente de los políticos, sino que también están difundidos entre ejecutivos. Se trata de otra lección más que hay que aprender.

No basta con tomar medidas coyunturales. Mucho es lo que debemos aprender de esta crisis y mucho, lo que resta por hacer.

En Alemania no faltan instrumentos jurídicos para hacer que ejecutivos y consejos de vigilancia cumplan con sus responsabilidades. Sólo que se ha hecho poco uso de estos recursos jurídicos.

Alemania no empieza de cero, sino que cuenta con un sistema de salvaguardas. Si estas seguridades hubieran estado disponibles en Estados Unidos, nada de lo que derivó en la crisis podría haber sucedido. Sin embargo, es necesario incorporar otros niveles de seguridad en el sistema financiero, y no basta con hacerlo a nivel nacional o europeo; es de esperar que tarde o temprano estos mecanismos sean globales.

Si verdaderamente queremos superar la crisis, tendremos que actuar de manera coherente a nivel internacional. Los americanos tienen algunas cosas que aprender. Pero no hay motivo para caer en el antiamericanismo, porque para Europa, la comunidad transatlántica no sólo significa recibir ayuda cuando se la necesitó después de la guerra, sino también superar juntos las crisis cuando éstas se presentan.

La crisis del sistema financiero mundial puede a fin de cuentas fortalecer la idea de la Economía Social de Mercado. De haberse leído a Wilhelm Röpke a tiempo, más de un problema se podría haber evitado. Esperemos que la lección valga para el futuro: “Lo importante –dice Röpke– es una severa regulación de la escasez del dinero. Pero este control razonable de la masa monetaria no puede esperarse de la libre competencia sino únicamente de un sistema de regulación monetaria minuciosamente concebido”.\*

\* Wilhelm Röpke: *Die Lehre von der Wirtschaft*, 4. veränd. Aufl., Erlenbach-Zürich 1946, Rentsch Verlag, pág. 137.

Sesenta años de Economía Social de Mercado es una historia de éxito que merece ser festejada. No debemos olvidar, sin embargo, que es necesario tomar todos los recaudos necesarios para que esta historia de éxito no termine aquí, sino que siga adelante. De eso se trata, de continuar la historia comenzada, de construir el futuro a partir de ella y de tener el valor de enfrentar los desafíos ante los que nos encontramos. Los desafíos pueden ser grandes, constituirse en una carga para muchos, pero no son verdaderamente más grandes que los que debieron ser sorteados al comienzo de la Economía Social de Mercado en Alemania. Es importante que con el conocimiento sobre la Economía Social de Mercado que tenemos hoy expliquemos a las generaciones actuales y futuras que es posible salvar los desafíos cuando se hace el esfuerzo correspondiente y cuando se cuenta con el modelo correcto. ¡Y el modelo correcto sigue siendo, hoy y mañana, la Economía Social de Mercado!

## RESUMEN

Desde hace sesenta años, la Economía Social de Mercado viene generando en Alemania un bienestar sin parangón, amén de ser garante de la cohesión y la equidad sociales. En la actualidad, la Economía Social de Mercado no sólo es una marca registrada en Alemania, sino que ha ganado fama también más allá de sus fronteras. Ante la crisis del sistema financiero mundial, generada no sólo por la falta de normas regulatorias a nivel internacional sino también por acción de quienes violaron las buenas costumbres y los usos comerciales, la Economía Social de Mercado se perfila como el modelo con el cual es posible enfrentar los desafíos del presente. Una reflexión seria y responsable es más imperiosa que nunca.

*Diálogo Político.* Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung  
A.C. Año XXVI - N° 1 - Marzo, 2009

# **Crisis del sistema financiero: ¿crisis de la Economía Social de Mercado?\***

Joachim Wiemeyer

**A**ntes del rescate concertado de bancos y otros actores del mercado financiero por parte de las principales naciones industrializadas, el sistema financiero mundial estaba al borde del precipicio. El colapso de más bancos, aseguradoras y fondos de inversión de primera línea, así como de Estados enteros, podría haber desencadenado un efecto dominó y profundizado cada vez más la crisis económica global. Nadie puede anticipar aún cuán devastadores van a ser los efectos sobre la economía real en el año 2009 y hasta cuándo habrá que esperar hasta que se produzca una reactivación de la economía. Más incierto aún es el futuro del sistema financiero. Nadie puede decir cuál va a ser la estructura del sector financiero en cinco años. En comparación con Alemania, otros países (Luxemburgo, Suiza, Irlanda, Gran Bretaña) son mucho más dependientes de este sector en cuanto a crecimiento económico y creación de puestos de trabajo. El ejemplo japonés de la década de 1990 es una prueba cabal de que una crisis del sector financiero puede tener efectos sostenidos y sustanciales sobre la economía real.

En los últimos años se había modificado la relación entre la economía y la política. El ex vocero del director del Deutsche Bank, Rolf-Ernst Breuer, llegó a proclamar los mercados financieros como “quinto poder” (Cfr. Breuer, 2000, pág. 21 s.). Diariamente, los mercados de divisas y bonos

\* Extraído de [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_15172-544-1-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_15172-544-1-30.pdf)

**JOACHIM WIEMEYER**

Profesor de Ética Social en la Facultad Católica de Teología de la Universidad de Bochum, en Alemania. Teólogo católico.

públicos evaluarían el desempeño, la *performance* de gobiernos elegidos democráticamente, decía. Los gobiernos debían aceptar el voto de los mercados financieros. Ahora que los autonombrados controladores deben ser salvados por los controlados de una trampa de la que no pueden salir por sus propios medios, la relación entre la economía y la política se modifica nuevamente.

La ética social cristiana se ve legitimada al fijar posición frente a la crisis de los mercados financieros, porque hace largo tiempo viene advirtiendo acerca de los peligros de su posible evolución, por ejemplo, en cuanto a su desacople de la economía real y su influencia desestabilizadora sobre ésta.<sup>1</sup> También analizó los excesos del sector, como son los sueldos extremadamente altos de sus ejecutivos (Cfr. Wiemeyer, 2004, págs. 354-357) y su rechazo al principio de la responsabilidad social de la propiedad (Cfr. Wiemeyer, 2007, págs. 100-110).<sup>2</sup> Fueron publicados diferentes documentos que hicieron referencia a los temas de la estabilidad monetaria, la introducción del euro y la creación de mercados financieros en países en desarrollo.<sup>3</sup> En el *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia Católica*, publicado primeramente en 2004 en idioma italiano (Consejo Pontificio de Justicia y Paz, 2006, pág. 268 s.), se señala: “El desarrollo de las finanzas, cuyas transacciones han superado considerablemente en volumen la realidad, corre el riesgo de seguir una lógica cada vez más autorreferencial, sin conexión con la base real de la economía. Una economía financiera con fin en sí misma está destinada a contradecir sus finalidades, ya que se priva de sus raíces y de su razón constitutiva, es decir, de su papel originario y esencial de servicio a la economía real y, en definitiva, de desarrollo de las personas y de las comunidades humanas. [...] La imprevista aceleración de los procesos, como el enorme incremento en el valor de las carteras administrativas de las instituciones financieras y la rápida proliferación de nuevos y sofisticados instrumentos financieros, hace extremadamente urgente la identificación de soluciones institucionales capaces de favorecer eficazmente la estabilidad del sistema, sin restarle potencialidades y eficiencia”.

La Doctrina Social de la Iglesia no entona en el coro público de la búsqueda de chivos expiatorios del desastre del mercado financiero que ahora se ha lanzado. En relaciones tan complejas como son los mercados financieros internacionales no existen simplemente unos pocos personalmente culpables, fáciles de identificar.<sup>4</sup>

Los responsables son, por un lado, los legisladores y gobiernos de las últimas décadas, que luego de la crisis económica mundial de 1929 y después de

1945 siguieron flexibilizando la regulación del sector financiero. En el marco de este desarrollo, los gobiernos nacionales se vieron presionados por los desarrollos tecnológicos porque nuevos medios de comunicación (Internet) hicieron más fáciles los negocios en el exterior. Un segundo elemento fue la formación de mercados financieros poco regulados (mercados *off shore*, como las Islas Caimán), al margen de los centros financieros de la OCDE. Un tercer aspecto que presionó desde los mercados financieros fue que sus actores también podían aprovechar diferencias en la regulación dentro de la propia OCDE. La falta de coordinación entre los Estados nacionales y el poder de las grandes potencias (Estados Unidos) para determinar el nivel de regulación impidieron una reglamentación coordinada que respondiera a la integración efectiva de la economía mundial. En la UE, Gran Bretaña e Irlanda asumieron esta posición. Errores de los bancos centrales con una política monetaria demasiado generosa (Estados Unidos) y de las superintendencias de bancos nacionales se sumaron a este cuadro. El sector financiero fue favorecido sistemáticamente por sobre otros sectores de la economía. En tanto que en la economía real toda transacción estaba sujeta al pago de impuestos al valor agregado, en Alemania, por ejemplo, se eliminó unos años atrás el impuesto considerablemente menor a las transacciones bursátiles.

El segundo nivel es la economía nacional: para una determinada corriente de la economía nacional, los mercados financieros eran una suerte de ideal de mercado porque con la rápida adaptación a los datos de mercado, división infinita, etc., de todos los mercados reales eran los que más se acercaban al ideal del modelo de mercado neoclásico descrito en los manuales. La visión tradicionalmente crítica de la economía, que pregunta por los intereses de los consumidores y, por lo tanto, mantiene una posición escéptica ante las ganancias superiores al promedio, quedó relegada a un segundo plano. En la formación de los economistas se dedicó cada vez menos tiempo a la inserción social de la economía porque cada vez se asignaba menos importancia a la teoría clásica de la política económica, que enseñaba los valores subyacentes a la Economía Social de Mercado. Con el cierre o la redefinición de las cátedras correspondientes, se relegaron aquellos aspectos de la economía que tienen un carácter explícitamente normativo y social, como es la política social o la política de desarrollo. En el camino quedaron materias como historia económica, en la que juegan un papel importante las grandes crisis en la historia de las economías, igual que la inserción social de la economía a través de la sociología económica. Estos contenidos fueron sustituidos por

sofisticados métodos matemáticos. Se pensó que con su ayuda se podrían controlar los riesgos. Muchos bancos comenzaron a emplear a matemáticos, físicos y otros profesionales que durante su estudio nunca escucharon nada acerca de la importancia social de la economía, como había sido habitual en la formación tradicional del economista. A pesar de que ya en la década de 1980 surgió desde la ética económica un movimiento opuesto, éste no pudo establecerse en Alemania en el ámbito académico.

El tercer nivel es el de las publicaciones sobre economía que no asumieron su función crítica frente a los desarrollos en el mercado financiero y que no cuestionaron las exorbitantes tasas de ganancia. En el contexto del *boom* bursátil se hicieron promesas insostenibles y se calcularon evoluciones en el valor de las acciones sumamente problemáticas. Muchos pequeños ahorristas fueron tentados a invertir en los mercados accionarios con la supuesta perspectiva de un acrecentamiento de su patrimonio sin necesidad de trabajar.

El cuarto nivel es el de los ejecutivos que bajo el concepto referencial del *shareholder value* aspiraban a un incremento permanente del valor de las acciones, que a la vez suponía un permanente aumento de las ganancias corrientes. Se introdujeron sistemas remunerativos acordes con este pensamiento y se redujo la duración de los contratos con los ejecutivos a la vez que se incitaba a una maximización cortoplacista de las ganancias. En parte, los sistemas remunerativos erosionaron la ética profesional del “banquero serio” (Cfr. Emunds, 2008, pág. 9 s.), en parte los ejecutivos de los bancos se vieron presionados por otros ejecutivos que, como directivos de sociedades de inversión, aspiraban a incrementar las ganancias.

El quinto nivel hace al déficit institucional del sector financiero mismo. Las instancias de control como las agencias de *rating* eran pagadas por instancias que a la vez emitían acciones. Esto determinaba una dependencia financiera de las agencias de clasificación de los institutos financieros que debían evaluar, sin la necesaria independencia institucional. Por otro lado, se operó una fuerte expansión de los mercados financieros y de productos financieros siempre nuevos y con crecientes ganancias corrientes. Estos niveles se autopotenciaron. Problemas como la crisis asiática de 1997, el colapso de la economía de Internet del Nuevo Mercado 2000/2001 y las quiebras de diferentes fondos de cobertura (1998 LTC) se identificaron como “casos aislados” y no como problemas sistémicos. Fue la combinación de un gran número de estos factores lo que finalmente determinó el

resultado negativo de todo el sistema. Sin embargo, este fracaso no puede asignarse a ciertos individuos o a un grupo en especial.

Como consecuencia de la crisis, deben debatirse en forma sistemática las siguientes cuestiones:

1. ¿Cómo debe ordenarse la relación entre la política y la economía desde el punto de vista de la ética social?

2. ¿Cuál es, en una economía de mercado, la dimensión adecuada de la actividad del Estado; y eso tanto en lo que se refiere a la regulación de la economía en su conjunto como en cuanto a la participación del Estado en toda la economía y la producción estatal de bienes y servicios?

3. ¿Cómo debe determinarse la relación entre el sector financiero y la economía real?

## I. La relación entre la economía y la política

En el Concilio Vaticano Segundo, la Iglesia Católica reconoció, en la constitución conciliar *Gaudium et Spes*<sup>5</sup> (Nro. 36) aprobada en 1965, que las sociedades modernas están funcionalmente diferenciadas en ámbitos culturales relativamente autónomos como la economía, los medios de comunicación, las ciencias y la política. Estos sectores culturales se desarrollan siguiendo una lógica propia y, a diferencia de las sociedades premodernas, ya no están sujetos a una interpretación y regulación determinada por la religión. Un ejemplo en el ámbito de la economía era la prohibición (muchas veces soslayada) de cobrar intereses, que fue levantada por parte de la Iglesia Católica en 1830. Sin esta diferenciación de la sociedad en subsistemas, el desarrollo de las naciones industrializadas de los últimos cien años no hubiera sido posible. Esto abarca conquistas como la superación de la pobreza absoluta, la duplicación de la expectativa de vida y la introducción de la democracia y el Estado de derecho.

Pero esta diferenciación de la sociedad no sólo genera un aumento en la productividad, sino que trajo aparejados también problemas. El régimen premoderno en el que el empleador tutelaba en forma paternalista a sus trabajadores, y al mismo tiempo tenía la obligación de cuidar de ellos, se fue perdiendo a medida que avanzaba la diferenciación funcional de la economía. El trabajador quedó reducido a la dimensión de fuerza laboral. En el siglo XIX, la Doctrina Social de la Iglesia desafió

esta visión. Destacó que el individuo debe ser respetado en todas las dimensiones de la vida como persona y no puede ser nunca tratado sólo como objeto. En consecuencia, los ámbitos culturales funcionales de la sociedad diferenciada siempre son únicamente “relativos”. Están sujetos a lo que la Doctrina Social de la Iglesia denomina “responsabilidad por el bien común”.

La Doctrina Social de la Iglesia reclama, por lo tanto, una sociedad en la que todas las personas tengan la posibilidad de participar de todos los ámbitos de la vida social y sean respetadas en todos ellos como personas. Esto significa, por ejemplo, que ningún subsistema social puede ser superior a otros subsistemas. Se rechaza una comercialización total de los medios de comunicación y de la ciencia por la economía, del mismo modo en que se rechaza la primacía de la economía sobre la política. También se reafirma la protección de la vida privada (familia) y de la autoorganización de la sociedad civil.

Dentro de los subsistemas sociales, la política tiene una prioridad éticamente fundada sobre otros subsistemas, porque puede y debe formular reglas y condiciones que los otros subsistemas deben acatar. Esto está fundamentado éticamente porque la sociedad moderna se basa en el postulado de igual dignidad humana y derechos humanos para todos. Esta igualdad se traduce, en la democracia, en la igualdad de votos. El alcance de la autonomía de los subsistemas sociales y la relación de éstos entre sí debe fijarse políticamente. Sin embargo, la política está sujeta a la normativa constitucional, que establece ciertas condiciones (derechos fundamentales) que le impiden abolir la autonomía de los subsistemas.

La prioridad relativa de la política legitimada democráticamente, entendida como tarea de proyectar el bien común, no es un postulado específico de la Doctrina Social de la Iglesia. También es reconocida en la filosofía social moderna (la teoría contractualista de Rawls, los comunitaristas como Michael Walzer, la ética del discurso de Habermas). En la ética económica de habla germana cuenta también con el apoyo de representantes de la ética económica, aun cuando autores como Karl Homann (Cfr. Homann - Blome-Drees, 1992, pág. 54 s.) y Peter Ulrich<sup>6</sup> lleguen a conclusiones concretas diferentes.

La prioridad relativa de la política por sobre la economía no significa que la igualdad de voto de los ciudadanos deba plasmarse en el ámbito económico en iguales ingresos. Antes bien, radica en el interés de todos de permitir que haya diferencias en los ingresos porque de los incentivos para

una mayor productividad también se benefician personas en el extremo inferior de la distribución de ingresos y mejoran su posición. Lo que parece problemático, en cambio, son las diferencias de ingresos sin funciones que se basan en posiciones de poder institucionales y que desde la perspectiva de la economía en su conjunto, no parecen necesarias para alcanzar los objetivos del crecimiento.

También en las sociedades modernas la economía debe seguir siendo un subsistema insertado en la sociedad. Si se impusiera únicamente su lógica propia, en el largo plazo se manifestarían consecuencias más bien contraproducentes, porque quedaría derogada la base social de la economía. Otro tanto puede decirse sobre la relación entre familia y economía, cuando la falta de necesidad de reproducirse de una sociedad lleva a muy pocos nacimientos y, más tarde, a la escasez de mano de obra. Hace tiempo que la Doctrina Social de la Iglesia viene advirtiendo esta última problemática (Cfr. Marx, 2008, pág. 214 y ss.).

Una Economía Social de Mercado presupone que la política asuma efectivamente su función éticamente avalada de organizar la sociedad. Allí donde el marco nacional encuentra sus límites, la política puede recuperar su poder de organización a través de una acción supranacional. Este es el caso, por ejemplo, en muchos ámbitos de la Unión Europea. El control de las transacciones de capital que protege a países como China del ingreso de capital especulativo y los efectos de la crisis financiera mundial es un ejemplo que demuestra que la política siempre tiene más posibilidades de intervenir que las que efectivamente aprovecha.

## **II. La relación entre el mercado y la actividad del Estado**

En la comparación internacional e histórica encontramos diferentes ejemplos sobre el alcance de la actividad del Estado. En tanto que muchos países en desarrollo padecen el hecho de que el Estado cumple de manera muy imperfecta sus funciones básicas (Estado de derecho, infraestructura, educación, seguridad social), existen otros en los que el Estado despliega una actividad tan voluminosa que asfixia cualquier actividad económica privada (Corea del Norte, Cuba, el bloque soviético en su momento). Si nos limitamos al ámbito de las naciones industrializadas modernas, que

presentan un nivel de ingresos relativamente alto, encontramos en ellas una considerable actividad del Estado. Esto afecta, por ejemplo, las prestaciones públicas (administración, seguridad, servicios públicos), la intervención en la distribución de ingresos generada por el mercado (impuestos, seguros sociales, transferencias sociales), la regulación legal de la actividad económica, así como a las empresas propiedad del Estado. En parte, las comparaciones internacionales se ven dificultadas por el hecho de que uno y el mismo fin puede ser alcanzado mediante diferentes instrumentos. Así, por ejemplo, el fin público de posibilitar oportunidades educativas puede garantizarse mediante la escuela pública o también subsidiando a los destinatarios (bonos educativos). El tipo y el alcance de la acción del Estado han crecido históricamente y presentan un camino de ida en la medida en que la decisión básica, una vez tomada, sólo puede ser revertida a costa de un precio muy alto. En Alemania, la acción del Estado fue definida a través del concepto de la Economía Social de Mercado.<sup>7</sup> ¿Cuáles son los elementos centrales de la actividad del Estado?

#### **A. Condiciones que permiten desarrollar una actividad económica (orden jurídico, seguridad interior y exterior, infraestructura, educación)**

Un orden jurídico debe garantizar la presencia de una legislación económica capaz de proteger a los agentes más vulnerables del mercado (menos informados, más pobres) ante fraudes o engaños. En el mercado financiero, sin embargo, nadie preguntó si en el caso de los nuevos productos del mercado financiero los riesgos superaban los beneficios que podía obtener el ciudadano común (no el oferente financiero). Lo correcto hubiera sido lanzar al mercado únicamente productos sujetos a condiciones de responsabilidad y una distribución equilibrada de riesgos. De alguna manera, lo que faltó fue una oficina de control técnico del mercado financiero.<sup>8</sup>

#### **B. Adecuado funcionamiento de los mercados (competencia, política ambiental, estabilidad de la moneda)**

Para que el sistema contable funcione en los mercados y los precios puedan cumplir con su función canalizadora, es importante que la mo-

neda tenga un valor estable. La experiencia práctica enseña que la mejor forma de lograr ese objetivo es través de un banco central independiente, cuyo objetivo es, precisamente, resguardar la estabilidad de la moneda. Asimismo, en el cálculo económico de las diferentes empresas debe ingresar plenamente el costo real, asignable a toda la economía. A tal efecto, es necesario incluir efectos externos positivos y negativos, castigando los efectos negativos de la producción (por ejemplo, a través del impuesto ecológico) y recompensando sus efectos positivos (subsidios). La economía de mercado presupone siempre que existe una adecuada competencia. En consecuencia, es indispensable evitar que se formen monopolios y trusts, que se levanten barreras elevadas de acceso al mercado y que se incurra en un abuso de poder por parte de monopolios naturales (electricidad, gas, etc.).

La finalidad de la competencia es mantener el nivel de ganancias de las corporaciones en el menor nivel posible en interés de los consumidores, es decir, que el rendimiento del capital de riesgo se ubique apenas unos puntos por sobre el rendimiento de bonos públicos de largo plazo. Una tasa de beneficios superior en un 7 u 8 % al rendimiento de los bonos públicos que devengaban un 4 % debería haber planteado interrogantes. En el largo plazo, el riesgo amerita un rendimiento tres o, máximo, cuatro puntos porcentuales más alto. Un margen de ganancias superior puede darse en el caso especial de empresas particularmente innovadoras por su carácter pionero. Sin embargo, cuando el régimen de competencia funciona adecuadamente, estos altos niveles de rendimiento determinarían la aparición de otros competidores y el consiguiente declive de los márgenes de ganancia. Rara vez una empresa logra mantener su ventaja comparativa por mayor innovación en forma permanente. Las ganancias elevadas suelen darse también cuando en los mercados hay monopolios y oligopolios o cuando las barreras de acceso al mercado son muy altas. Una política de competencia proactiva tiene por misión intervenir en estos casos. Los elevados márgenes de rentabilidad en el sector financiero británico eran posibles gracias, en parte, al grado de concentración de ese mercado, más elevado que en Alemania. Las ganancias iban en detrimento del cliente normal de los bancos, obligado a pagar comisiones bancarias más altas que en Alemania. En Alemania, los bancos municipales y cooperativos se encargaron de que el ciudadano normal obtuviera buenas condiciones como cliente de un banco. Al permitir el gobierno británico que los bancos obtuvieran mayores

ganancias a expensas de sus clientes, en cierta forma les permitió cobrarle al ciudadano común una suerte de impuesto para beneficio propio, en el sentido de Adam Smith. Otra forma de obtener elevados rendimientos es invirtiendo en operaciones de alto riesgo. Ese fue, evidentemente, el caso en el sector financiero.

Desde la perspectiva de la economía en su conjunto, no es posible que un sector obtenga en forma permanente rendimientos superiores al promedio, porque en ese caso deberían reducirse constantemente los salarios y las ganancias de otros sectores en la creación del valor económico.

### C. Corrección de los resultados obtenidos en el mercado (crisis coyunturales, estructurales, distribución de ingresos)

Los mercados constituyen siempre una coordinación posterior de los planes descentralizados de los sujetos económicos. Quienes le asignan a la economía de mercado una estabilidad inherente parten de la base de que las apreciaciones subjetivas de los agentes del mercado se compensan. Una visión excesivamente optimista se vería compensada por otra muy pesimista. Sin embargo, de hecho suele ocurrir que existe un optimismo excesivo, de modo que no todos los planes optimistas de los diferentes agentes de los mercados pueden traducirse en realidad. Durante el *boom* de la *nueva economía* en 2000/01, las expectativas de ganancias ponderadas en los precios bursátiles superaron las ganancias totales posibles en función de las cuentas nacionales. Estas expectativas necesariamente debieron verse defraudadas y, por ende, provocar una caída en las cotizaciones. Además de presentar momentos de auge y de contracción coyuntural, las economías de mercado se caracterizan siempre por disparidades regionales y sectoriales. También es imprescindible que el Estado desarrolle una actividad que morigere estas oscilaciones económicas, busque impedir que ciertas regiones y sectores queden marginados y posibilite así un proceso positivo de adaptación. El proceso de unificación alemana posterior a 1990 no fue el único ejemplo que demostró esa necesidad. Los nuevos estados alemanes que en su momento constituyeron la RDA no quedaron librados a un proceso de saneamiento pasivo, ni se dejó librada la solución de los problemas en el mercado laboral a los movimientos migratorios.

Una economía de mercado también necesita una corrección en la distribución de los ingresos y de la riqueza, porque apenas la mitad de la población obtiene en forma actual un ingreso de mercado. Es imprescindible contar con sistemas de seguridad social para brindar un ingreso seguro a todos los grupos de la población, más allá de transferencias intrafamiliares. El sistema de impuestos y aportes corrige la distribución primaria de los ingresos que tiene lugar en los mercados. Una distribución justa de riqueza e ingresos es un bien público responsabilidad del Estado. En ese sentido, una imposición progresiva (Cfr. Wiemeyer, 2004, págs. 244-256) es éticamente legítima, porque el éxito en el mercado de los más eficientes no se remite sólo a los esfuerzos de cada uno, sino que descansa también en requisitos y precondiciones sociales. Un ejemplo es la educación gratuita que recibe el individuo. Además, los ingresos sólo pueden ser obtenidos cuando el Estado pone a disposición el orden jurídico correspondiente y otras condiciones marco, como infraestructura pública, etc. Quien difama toda progresión impositiva meramente como “castigo de los eficientes” (Guido Westerwelle, por ejemplo) no comprende la sociedad como una empresa cooperativa destinada a promover el beneficio mutuo. La Doctrina Social de la Iglesia aboga por una interpretación solidaria de la sociedad, en la que los más fuertes interceden también en favor de los más débiles.

Por otro lado, las cargas tributarias y sociales tienen que tener un techo, porque está en cada uno decidir si va a desarrollar sus capacidades innatas y usar las competencias aprendidas. Por lo tanto, no se pueden quitar los incentivos a un mayor rendimiento. En el caso de actividades calificadas y directivas, una parte de la recompensa radica en el trabajo mismo y en las posibilidades de desarrollo y desenvolvimiento. Por lo tanto, sería exagerado fundamentar la necesidad de altos ingresos y bajas alícuotas impositivas con el único fin de lograr que las personas estén dispuestas a rendir, asumir responsabilidad y realizar tareas de organización.

En muchos casos, el grado de libertad en una sociedad se mide unilateralmente en función de la carga tributaria y social. Los economistas y políticos que sostienen este criterio suelen pasar por alto los múltiples costos sociales que derivan de las decisiones políticas. Cuando, por ejemplo, se afirma que en Estados Unidos la gente es más libre porque las cargas tributarias y sociales son inferiores a las que existen en Alemania, esto sólo atestigua un concepto erróneo de la libertad. Cuando los ricos se atrincheran en barrios cerrados cuidados por servicios de seguridad privados, en

tanto que muchos vecinos no se animan a atravesar a pie otros barrios de la ciudad porque deben temer por su integridad física y su propiedad en razón de la alta tasa de criminalidad; cuando por falta de medios de transporte públicos la población sólo tiene una movilidad muy limitada, casi 50 millones de personas tienen que vivir presas del miedo permanente por no poder afrontar los enormes costos de la asistencia médica y cuando por cada 100.000 habitantes hay siete veces más personas encarceladas que en Alemania; una alícuota más alta, por cierto, garantiza un mayor grado de libertad efectiva en Alemania.<sup>9</sup> El sentido de la actividad del Estado radica en sancionar ciertas restricciones a las libertades sectoriales para permitir más libertad al conjunto de la sociedad. James Buchanan, premio Nobel de Economía, aludió precisamente a esta paradoja de la libertad (Buchanan, 1984). Pero esta perspectiva permite al mismo tiempo reflexionar sobre los límites de la actividad del Estado. Este límite se ha alcanzado cuando cualquier nueva restricción ya no redundaría en una mayor libertad para el conjunto poblacional.

En general suele haber consenso en cuanto a los elementos centrales de la actividad que despliega el Estado. La discusión política se dispara cuando se debaten la forma concreta que debe adoptar esta actividad y los diferentes niveles de la alícuota máxima o el nivel de los pagos en concepto de transferencias. La Doctrina Social de la Iglesia se mantiene al margen de esta discusión y tampoco menciona cifras concretas porque esa es la tarea de los políticos elegidos democráticamente. En cualquier caso, es esencial la eficiencia de la actividad del Estado, que en Alemania adolece de un importante déficit estructural. Cuando se cuenta con el tercer sistema de salud más caro del mundo y el segundo sistema educativo más caro del mundo pero no se cuenta con los mejores sistemas de salud y educación, estamos en presencia de un fracaso estructural de la política. Cuando un organismo público (Agencia Federal de Empleo) debe gastar miles de millones para que quienes abandonan prematuramente la escuela lleguen a tener algún grado de formación profesional mientras que invirtiendo sumas sensiblemente inferiores en jardines de infantes y escuelas se podría prevenir ese problema, han fracasado sistemáticamente la política y la organización del sector público. Estos problemas se conocen hace muchos años, pero recién a fines de 2008 se comenzó seriamente a aumentar el número de guarderías y jardines de infantes para abordar en forma sistemática este problema.

### III. Relación entre sistema financiero y economía real

En la economía existen una serie de sectores que cumplen una función transversal para otros sectores y que garantizan su funcionamiento en calidad de prestadores de servicios. Se trata del sector energético, las telecomunicaciones y la logística, entre otros. Prácticamente todas las empresas de casi todas las ramas de la economía dependen de estos sectores. Pero los ejecutivos de estos sectores nunca pensaron en interpretarse a sí mismos como sector referencial de toda la economía, que debe controlar o canalizar a todos los demás sectores. Toda empresa depende también del sector financiero, ya sea para sus operaciones de pago, para financiar capital propio o para obtener créditos. Pero en las últimas décadas, el sector financiero no se limitó, como lo hicieron los restantes sectores transversales, a cumplir una función servidora, sino que reivindicó un rol líder. Y no lo hizo sólo respecto del sector empresarial, en donde se arrogó el derecho a decidir si una empresa debía fusionarse, ser desbaratada o reestructurada. Lo hizo también frente al Estado. Un liderazgo de este tipo es problemático porque el sector financiero es, en un triple sentido, éticamente muy sensible.

El primer nivel afecta a los individuos intervinientes: en el mundo real del consumo, pero también en la producción de bienes y en la contratación de servicios, el tiempo que demandan el consumo y la producción y la demanda de recursos reales (por ejemplo materias primas y superficies) imponen límites físicos al crecimiento del consumo y la riqueza. Diferentes, en cambio, son las condiciones en el mundo virtual de los mercados financieros, donde diariamente el estado de las cuentas y de los depósitos puede aumentar pero también caer en forma ilimitada. Por lo tanto, sólo en el mundo virtual de los mercados financieros es posible algo así como un *day trader* que intenta obtener ganancias realizando el mismo día múltiples compras y ventas de un mismo título. No sólo personas privadas intentan hacer este tipo de negocios, sino también actores del mercado financiero, como bancos o fondos de inversión, en los que muchas veces sumas muy grandes pasan de una mano a otra. Se trata de un negocio muy estresante que sólo puede ser realizado por empleados relativamente jóvenes durante algunos años porque luego están agotados. Estos empleados a menudo reciben sueldos muy altos, superiores al millón de euros. A pesar de las disposiciones en materia de seguridad que deben cumplir los ban-

cos (celebrar negocios compensatorios como garantía), reiteradas veces se producen colapsos espectaculares o pérdidas muy altas de los bancos porque las tentaciones se vuelven excesivamente grandes. En este contexto y desde la óptica de la economía real, cabe preguntarse si desde el punto de vista de la sustentabilidad no habría sido mejor que algunas personas matemáticamente talentosas que hoy trabajan en el sector financiero se hubieran dedicado a las ciencias naturales o a la ingeniería.

Originalmente, las bolsas servían para que una empresa pudiera obtener capital de varios accionistas y poder solventar así una inversión de largo plazo, en la medida en que la empresa no estaba en condiciones de hacerlo por sí misma. La intención era que los accionistas que consiguientemente se convertían en inversionistas de esa empresa tuvieran la posibilidad de volver a desprenderse de sus acciones y permitir que otros tomaran su lugar si (inesperadamente) necesitaban dinero. Pero esto podía ser en un año sólo una parte relativamente escasa del capital total, mientras que el capital bursátil de una empresa cambiaba de manos varias veces al año. El principio del *shareholder value* quedó en muchos casos desplazado por el principio del *sharehopper*, de quien salta de una acción a la otra. Otro tanto puede decirse con respecto al comercio de divisas, bonos y materias primas. En este caso, los efectos de los movimientos pendulares de las cotizaciones pueden ser reforzados aún más por derivados y opciones. Es evidente que en los agentes bursátiles se manifiestan síntomas de adicción como en los jugadores compulsivos, con la consiguiente pérdida de conexión con la realidad en cuanto a la inserción social de los mercados financieros.

La segunda sensibilidad ética específica del sector financiero no atañe al nivel personal sino al sistémico. Dado que el mercado financiero constituye un mundo virtual y no un mundo real, basado sólo en la confianza, es particularmente vulnerable a interferencias sistémicas. Fue un considerable éxito cultural lograr que la gente aceptara el dinero en forma de billetes de papel y dejara de exigir monedas de oro o de plata. El dinero depositado en las cuentas ya no debía ser guardado físicamente en las cajas de seguridad y los bancos podían prestar un múltiplo de los dineros acreditados en los depósitos. Las acciones ya no se entregan físicamente, sino que sólo aparecen en los extractos bancarios. Entre los bancos se desarrollan transacciones multimillonarias por teléfono y mediante un clic en el *mouse*. Dado que todo el sistema está basado en la confianza y no en garantías reales, y que una

pérdida de confianza genera un riesgo sistémico, es necesario contar con un amplio sistema de garantías.

Esta seguridad y confianza son, en términos económicos, un “bien público” o, formulado en términos socioéticos, un requerimiento del bien común. La seguridad siempre tiene un costo porque es necesario respaldar los negocios con más capital propio, con lo cual se limitan tanto el volumen de negocios como las posibles ganancias. Debido al mayor riesgo sistémico del sector financiero, se requiere un capital propio sensiblemente mayor para cubrir los riesgos incurridos.

Además del riesgo sistémico inherente al sistema, el segundo gran problema socioético de los mercados financieros es que en lugar de fomentar y respaldar la economía real, la desestabilizan, porque sistemáticamente tienden a sobreactuar (Cfr. Emunds, 2008, pág. 12 y ss.). Sistemáticamente, los precios determinados en los mercados financieros o influenciados por los actores de los mercados financieros incumplen su función de brindar información a la economía real. Para el economista liberal y Premio Nobel F. A. von Hayek (Cfr. Von Hayek, 1969), la función de información de los precios en el marco de la competencia es un elemento clave de toda economía de mercado. Al respecto, el mercado viene fracasando sistemáticamente y, por ende, exige nuevas regulaciones para el adecuado funcionamiento de la economía real. Ilustramos lo dicho con algunos ejemplos: si una empresa alemana evalúa si para proveer al mercado americano le conviene más producir en Alemania o construir una planta en Estados Unidos, las relaciones dólar-marco alemán en su momento o dólares-euro ahora no le aportan un valor de referencia. Una decisión tomada en la primavera puede resultar equivocada a la luz de las relaciones cambiarias del siguiente otoño. Como consecuencia de estas turbulencias cambiarias, las empresas son cautelosas a la hora de invertir en la economía real o incorporan en los precios un plus por riesgos, lo que impacta negativamente sobre el número de puestos de trabajo. El euro fue introducido precisamente para terminar con estas extremas oscilaciones de los tipos de cambio en Europa. La evolución del precio del petróleo a lo largo de este año [2008] también estuvo influenciada por especulaciones de los actores del mercado financiero. El propietario de una casa en Alemania que este verano tomó la decisión de invertir en medidas de aislación para ahorrar costos de calefacción estaba haciendo una inversión que era altamente rentable en el mes de julio, pero que apenas cuatro meses más tarde podía ser un negocio a pérdida si se considera que el precio del *fuel oil* cayó a la

mitad. Más drástico aún es el impacto sobre inversiones multimillonarias en la exploración de nuevos yacimientos petrolíferos (por ejemplo, las reservas canadienses en pizarras bituminosas). La evolución del valor de las acciones de Volkswagen en octubre de 2008 tampoco tenía nada que ver con el valor real de la empresa. Lo que ocurría era que diferentes actores del mercado financiero trataban de “desplumarse” mutuamente, en donde es de suponer que algunos especuladores perdieron sumas varias veces multimillonarias, en tanto que otros (Porsche, por ejemplo) ganaron sumas multimillonarias. Desde el punto de vista de la economía real, no hay nada que justifique estas ganancias o pérdidas.

Tampoco se hizo un análisis sistemático de los diferentes sub-sectores de los mercados financieros en cuanto a los fines que cumplen para la economía real. Los mercados de divisas sirven para facilitar las transacciones del comercio, el turismo, las transferencias de trabajadores a sus países de origen, los pagos entre Estados y organizaciones internacionales (por ejemplo, ayuda para el desarrollo) y las transacciones de capital de largo plazo. Más del 90 % de las transacciones cumplirían con estos criterios. En las bolsas debe facilitarse capital para empresas. Como las empresas son emprendimientos de largo plazo, es justo que los accionistas tengan la posibilidad de vender sus acciones. Pero para la cultura corporativa (participación en asambleas de accionistas, defensa de los derechos de los accionistas) se necesita contar con accionistas que tomen decisiones pensando en el largo plazo. La función principal de los bancos a la hora de otorgar un crédito es evaluar la solvencia de sus clientes y brindarles asistencia durante la vigencia del contrato de crédito y también en situaciones difíciles. La reventa de corto plazo de créditos, como era habitual en el mercado hipotecario estadounidense, contradice la función de los bancos. En estas transacciones no se verifica la solvencia del deudor ni se exige que cuente con el capital propio necesario. Es escandaloso que bancos alemanes hayan revendido créditos a otras instituciones sin informar previamente a sus clientes sobre semejante transacción.

Considerando que en la economía real la formación de un empleado se completa en tres o más años, las decisiones en materia de inversiones se calculan a cinco o diez años y la construcción de nuevas plantas se proyecta para una vida útil de 20 ó 40 años, debería haber una mayor congruencia temporal, en el sentido de una mayor sustentabilidad entre el sector financiero y el sector real (Cfr. Emunds, 2008, pág. 20 y ss.). El sector financiero

tiene que facilitar, fomentar y avalar procesos de la economía real y no desestabilizarlos.

#### **IV. Diez reflexiones a modo de corolario sobre la crisis financiera**

1. Es importante que en todas las carreras de ciencias económicas deban cursarse en forma obligatoria materias dedicadas a estudiar los objetivos sociales de la economía y su inserción social. En el sentido clásico de la política económica, estas materias pueden basarse en la Economía Social de Mercado, la sociología y la historia económica y ética de la economía.

2. La función del *homo oeconomicus* en la teoría económica no es ni la descripción empírica de la realidad ni la normalización de una aspiración infinita de lucro (Cfr. Homann, 2002, págs. 69-93). Este enfoque económico también tiene que servir a una función social y preguntar por las consecuencias y reglas y los sistemas de incentivos que inducen a todos los actores intervinientes sólo a perseguir sus propios intereses de corto plazo. Es evidente que en el caso de las instituciones y productos del mercado financiero no se ha hecho este test del *homo oeconomicus*, porque de lo contrario se habrían identificado los peligros antes y se podrían haber tomado las correspondientes medidas preventivas. Será necesario hacerlo de ahora en más.

3. Desde esta perspectiva crítica del *homo oeconomicus*, cabe prestar especial atención a las vulnerabilidades morales a las que están expuestos los individuos (avidez, mentalidad de jugador, adicción) así como a los riesgos sistémicos del mercado financiero y limitarlos mediante las debidas regulaciones, controles, disposiciones sobre responsabilidad, etc. Estas regulaciones deberán abarcar en particular los fondos de cobertura y la banca de inversiones.

4. En los actores del mercado financiero se observa una ausencia de sensibilidad ética, lo que determina que se ignore la intención del legislador en cuestiones que hacen al orden de los mercados financieros. Pretender ganar dinero promoviendo formas de soslayar el pago de un impuesto a las ganancias del capital aprobado por el Parlamento habla de una ausencia total de sensibilidad ética. Además de estas innovaciones impositivas, otro problema son las innovaciones financieras que soslayan las regulaciones.

En este caso, los gerentes deben desarrollar una ética que les permita comprender que determinadas acciones y transacciones no deben realizarse y que ciertos productos no deben desarrollarse, aun cuando un vacío en la ley permite hacerlo. También forma parte de esta ética un sentido de responsabilidad sociopolítica, porque también los directivos de las empresas están llamados a asegurar con sus actos la aceptación de la Economía Social de Mercado, en lugar de socavar sus bases sociales.

5. Dado que la evolución de los mercados financieros, en particular las ganancias en los mismos, repercute sobre la economía real o genera pretensiones contra la economía real, estos deben quedar reducidos a cumplir una función al servicio de la economía real. Es necesario analizar las transacciones y productos del sector financiero según su finalidad económica real y diseñarlas en forma acorde, por ejemplo, incrementando los costos de transacción mediante un impuesto a las ventas bursátiles o a las transacciones en divisas (impuesto “Tobin”) (Cfr. Emunds, 2008, pág. 29).

6. La única forma de restablecer la confianza de vastas capas de la población en la Economía Social de Mercado es a través de medidas que vuelvan a limitar la desigualdad en la distribución de ingresos y riquezas impulsada por el mercado financiero. Esto se puede lograr, por ejemplo, limitando los salarios de los ejecutivos y obligándolos a asumir más responsabilidad, en lugar de impulsar una socialización de las pérdidas y una simultánea privatización de las ganancias (Cfr. Emunds, 2008, pág. 29). En el caso del Deutsche Bank, por ejemplo, entre 1960 y 1990 se limitaron los ingresos del Directorio a 30 a 40 veces el ingreso del empleado bancario promedio, pero más tarde volvieron a crecer rápidamente hasta 240 veces (Cfr. Härtel, 2004, págs. 347-350).

7. Para garantizar que se cumpla con la responsabilidad social de la propiedad, incluido el sector financiero, que se remite a la tradición de la Iglesia y que ha quedado incorporada en la Constitución alemana, deben existir adecuadas regulaciones sociales. Se trata, por ejemplo, de dificultar las compras de empresas por parte de fondos de inversión (*private equity*), que aumentan los activos invisibles o que incrementan el endeudamiento con la finalidad de acrecentar la rentabilidad del capital propio. El impacto de la actual crisis sobre la economía real ha puesto de manifiesto que muchas empresas no cuentan con capital propio suficiente para soportar la caída de la actividad económica sin necesidad de recurrir a subsidios estatales.

8. Las reglas internacionales en cuanto a la regulación de los mercados financieros deben guardar relación con la dimensión de estos. En caso de que las regulaciones sean inadecuadas, será necesario reducir el grado de internacionalización de las transacciones financieras.

9. La regulación internacional de los mercados financieros no sólo debe enfocarse desde la perspectiva de las naciones industrializadas occidentales, sino ser diseñada con participación de los países emergentes y en desarrollo. Deben estar al servicio de la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo (Cfr. Härtel, 2004, pág. 11).

10. En los mercados financieros se lava dinero proveniente de actividades criminales. Por la vía de la corrupción, muchos dictadores del Tercer Mundo sacaron miles de millones de dólares del Tercer Mundo en detrimento de sus pueblos. La evasión impositiva es posibilitada por los actores financieros e incluso facilitada por algunos Estados (Luxemburgo, Suiza, Liechtenstein, etc.). En todo el mundo existen unas cuarenta plazas financieras poco reguladas, que no sólo invitan a evitar el pago de impuestos sino que también sirven a los fondos de cobertura como refugio para soslayar cualquier supervisión y transparencia. Todos estos temas forman parte del reordenamiento integral de los mercados financieros.

## Notas

1. Cfr. das Heft Amos 4/2007 mit den Beiträgen von Kädtler, Engelen/Liedekerke, Emunds und Spieß.
2. Cfr. También Reinhard Marx, *Das Kapital*, München 2008. Marx recurre en este tomo en parte a conferencias anteriores.
3. Cfr. Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“, Gutes Geld für alle – sozialethische Überlegungen zur Geldwertstabilität, Bonn, 1991, *Stabilität und soziale Gerechtigkeit. Zur Einführung des EURO*, Bonn, 1999, *Globale Finanzen und menschliche Entwicklung*, Bonn, 2001 (el autor participó en la elaboración de estos estudios.)
4. Cfr. respecto del análisis de la problemática y las propuestas de reforma: Bernhard Emunds, *Risiken, die niemand im Griff hat. Sozialethische Anmerkungen zur aktuellen Finanzmarktkrise*, *igen: Herderkorrespondenz* 62. Jg. (2008), págs. 460-465 y, del mismo autor, “Goodbye Wallstreet, Hello Wallstreet! Über den Bedarf, die kapitalmarktdominierte Finanzwirtschaft umzubiegen”, en *Frankfurter Arbeitspapiere zur gesellschaftsethischen und sozialwissenschaftli-*

- chen Forschung*, Nr. 55, Frankfurt, 2008 (<http://www.sankt-georgen.de/nbi/publ/fagsf.html> – acceso el 10/11/2008).
5. Reproducido en Bundesverband der KAB (ed.), *Texte zur Katholischen Soziallehre*, 9. Aufl., Bornheim, 2007.
  6. Cfr. Peter Ulrich, *Der entzauberte Markt*, Freiburg 2002, en particular pág. 84 y ss.
  7. En su carta social conjunta *Por un futuro en solidaridad y justicia*, publicada por el Consejo de las Iglesias Evangélicas Alemanas y la Conferencia Episcopal Alemana (Bonn/Hannover, 1997), ambas grandes Iglesias alemanas adhirieron expresamente al concepto de la Economía Social de Mercado.
  8. El Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz propuso que se sancione un control para la admisión de productos financieros. Cfr. Bernhard Emunds, "Goodbye Wallstreet, Hello Wallstreet!"; op. cit., pág. 29.
  9. El Premio Nobel de Economía de 1998, el indio Amartya Sen, sostiene este concepto de libertad que se inscribe en la tradición de Adam Smith y que guarda estrecha afinidad con las ideas de la Doctrina Social de la Iglesia. Cfr. A. Sen, *Ökonomie für den Menschen*, 3. Aufl., München, 2005. Ver al respecto, también, Reinhard Marx, *Das Kapital*, op.cit., pág. 65 y ss.

### Referencias bibliográficas

- BREUER, ROLF - BREUER, E. (2000). „Die fünfte Gewalt“, en *Die Zeit*, 27/04/2000.
- BUCHANAN, JAMES (1984). *Die Grenzen der Freiheit*, Tübingen.
- BUNDESVERBAND DER KAB (ed.) (2007). *Texte zur Katholischen Soziallehre*, 9. Aufl., Bornheim.
- CONSEJO DE LAS IGLESIAS EVANGÉLICAS ALEMANAS - CONFERENCIA EPISCOPAL ALEMANA (1997). *Por un futuro en solidaridad y justicia*, Bonn/Hannover.
- CONSEJO PONTIFICIO DE JUSTICIA Y PAZ (2006). *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*, Friburgo.
- EMUNDS, BERNHARD (2008). "Risiken, die niemand im Griff hat. Sozialethische Anmerkungen zur aktuellen Finanzmarktkrise", en *Herderkorrespondenz* 62. Jg. (2008)
- \_\_\_\_\_ (2008). "Goodbye Wallstreet, Hello Wallstreet! Über den Bedarf, die kapitalmarktdominierte Finanzwirtschaft umzubiegen", *Frankfurter Arbeitspapiere zur gesellschaftsethischen und sozialwissenschaftlichen Forschung*, Nr. 55, Frankfurt (<http://www.sankt-georgen.de/nbi/publ/fagsf.html>).
- HÄRTEL, HANS-HERMANN (2004). "Fundamentaler Wandel der Maßstäbe", en *Wirtschaftsdienst* 84. Jg. (2004), págs. 347-350.

- HEFT AMOS 4/2007, mit den Beiträgen von Kädtler, Engelen/Liedekerke, Emunds und Spieß.
- HOMANN, KARL (2002). „Homo Oeconomicus und Dilemmastrukturen“, en Karl Homann, *Vorteile und Anreize*, hrsg. v. Christoph Lütge, Tübingen.
- HOMANN, KARL - BLOME-DREES, F. (1992). *Wirtschafts- und Unternehmensethik*, Göttingen.
- MARX, REINHARD (2008). *Das Kapital*, München.
- SACHVERSTÄNDIGENGRUPPE (1991). „Weltwirtschaft und Sozialethik“, *Gutes Geld für alle – sozialetische Überlegungen zur Geldwertstabilität*, Bonn, 1991.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Stabilität und soziale Gerechtigkeit. Zur Einführung des EURO*, Bonn.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Globale Finanzen und menschliche Entwicklung*, Bonn.
- SEN, AMARTYA (2005). *Ökonomie für den Menschen*, 3. Aufl. München.
- ULRICH, PETER (2002). *Der entzauberte Markt*, Freiburg.
- VON HAYEK, F. August (1969). „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“, en *Freiburger Schriften*, Gesammelte Aufsätze, Tübingen.
- WIEMEYER, JOACHIM (2004). „Die Höhe der Managergehälter und die Frage der, sozialen Gerechtigkeit“, en *Wirtschaftsdienst* 84 Jg. (2004), págs. 354-357.
- \_\_\_\_\_ (2004). „Sozialetische Impulse für eine Steuerreform“, en *Stimmen der Zeit* 222. Bd. (2004), págs. 244-256.
- \_\_\_\_\_ JOACHIM (2007). „Sozialpflichtigkeit international mobilen Kapitals“, en *Stimmen der Zeit*, 225. Bd. (2007), págs. 100-110.

## RESUMEN

Nadie puede anticipar aún cuán devastadores van a ser los efectos de la crisis financiera sobre la economía real en el año 2009 y hasta cuándo habrá que esperar hasta que se produzca una reactivación de la economía. Más incierto aún es el futuro del sistema financiero. La ética social cristiana se ve legitimada al fijar posición frente a la crisis de los mercados financieros, porque hace largo tiempo viene advirtiendo acerca de los peligros de su posible evolución, por ejemplo, en cuanto a su desacople de la economía real y su influencia desestabilizadora sobre ésta.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Año XXVI - N° 1 - Marzo, 2009



# **60 años de Economía Social de Mercado: pasado, presente y futuro\***

Bodo Herzog

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

No obstante, en los últimos tiempos son fundamentalmente dos aspectos los que han despertado voces críticas hacia el modelo: por un lado,

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

## **BODO HERZOG**

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

la incertidumbre que genera un creciente desequilibrio social y, por el otro, el desvanecimiento del sentido de responsabilidad individual, en particular la carencia de ejemplos en nuestra sociedad.

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

## **I. Concepción de la Economía Social de Mercado**

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

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

La Reforma Económica, implementada en junio de 1948 a instancias de Ludwig Erhard, marcó un punto de inflexión clave en la época de posguerra y facilitó las respuestas que exigían los desafíos de entonces. Cabe recordar que la reforma se implementó un año antes de la creación oficial de la República Federal de Alemania en 1949. En la “Economía Social de Mercado” y la Reforma Económica de 1948 se tradujo la confluencia de diversas vertientes de pensamiento históricas, sociales y económicas que privilegiaban la libertad de mercado con equidad social.

Hoy, la Economía Social de Mercado goza de carácter constitucional en Alemania y el orden económico imperante lleva efectivamente ese nombre. Por otra parte, el Art. 1 del Tratado de Estado entre Alemania Federal y la RDA establece que “la Economía Social de Mercado será el orden

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

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

## **II. Antecedentes de la Reforma Monetaria y Económica**

Considerando las experiencias concretas recopiladas por economistas alemanes en la primera mitad del siglo XX como consecuencia de la guerra, la hiperinflación y el control nacionalsocialista de la economía, no sorprende que aun antes de terminada la Segunda Guerra Mundial comenzaran a desarrollarse planes para una reforma económica y monetaria basada en los principios del mercado. Particular importancia adqui-

rieron en este contexto los economistas agrupados en lo que se dieron en llamar los tres “círculos de Friburgo”, integrados por representantes de la escuela ordoliberal de Friburgo. Muchos de los escritos e informes que surgieron en esta época continuaron vigentes una vez finalizada la guerra y sirvieron de base para el asesoramiento brindado a los políticos. Las potencias de ocupación aliadas recurrieron a la experiencia de economistas alemanes, sobre todo en relación con la preparación de la Reforma Monetaria que Alemania Occidental necesitaba implementar urgentemente. Ludwig Erhard aprovechó ese momento especial para lanzar, junto con la reforma monetaria, una amplia reforma económica. Logró arraigar así el concepto de Economía Social de Mercado, fundamentalmente desde su implementación práctica.

### **III. El debate de fondo durante los últimos años de la guerra**

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

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

Probablemente, el foro más importante desde el punto de vista de la economía política fue la “Comunidad de Trabajo Erwin von Beckerath”, que en diversos informes había desarrollado numerosas medidas para una

futura reforma económica y monetaria. En mayo de 1945, el jefe del departamento “Economics”, dependiente del gobierno militar de Alemania con sede en la ciudad de Höchst, solicitó a ese foro que junto con otros colegas elaborara un informe sobre “control de la inflación”.

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

#### **IV. Asesoramiento político previo a la reforma monetaria: 1945-1948**

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

En ese mismo tiempo comenzó a ser consultado con creciente frecuencia como experto y conferencista Alfred Müller-Armack, otro teórico de la Economía Social de Mercado. En particular desarrolló ideas para una rápida

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

Algo totalmente diferente ocurrió con la reforma económica, implementada apenas unos días después. El 2 de marzo de 1948, Ludwig Erhard había sido nombrado por el “Consejo Económico” director de Administración Económica de la Zona Económica Unificada. En esa función, no sólo contaba con un margen de acción más amplio, lo que le valió, entre otras cosas, quedar exceptuado de participar del cónclave para la implementación de la Reforma Monetaria reunido en Rothwesten. También pudo poner en práctica el “Plan Homburg”, en particular sus ideas sobre una reforma económica complementaria de la proyectada reforma monetaria. Felizmente, no dependía en forma directa de instrucciones de los Aliados y podía exhibir, además, como signo de fuerte aval a su gestión, un informe del “Consejo Consultivo Científico en Administración Económica del Territorio Unificado” que en particular analizó la pertinencia de “medidas de regulación del consumo y administración y política de precios luego de la Reforma Monetaria”. En este informe se abogaba mayoritariamente por la implementación urgente de una reforma económica y la simultánea liberación de precios. Asimismo, el informe señalaba la necesidad de acompañar el paquete de medidas con una política socioeconómica coordinada y una instancia de control que sancionara todo acto de abuso de poder económico por parte de los monopolios. Precisamente estos puntos fue-

ron dos meses más tarde elementos importantes de la “Ley de principios sobre racionamiento y política de precios conforme a la reforma monetaria”, elaborada en sus tramos más importantes por Leonhard Miksch y Ludwig Erhard. Erhard logró que apenas cuatro días después de la Reforma Monetaria, el 24 de junio de 1948, la ley entrara en vigor oficialmente. La norma legal fijaba, además, las competencias de Erhard con vistas a la reglamentación concreta de la reforma económica en conexión con la Reforma Monetaria. De este modo quedaba allanado el camino hacia la implementación de la Economía Social de Mercado.

## **V. La Reforma Económica y Monetaria del 21 y 24 de junio de 1948**

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

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

En opinión de todos los expertos, la Reforma Económica, y por ende la eliminación de la economía dirigida, debía implementarse en lo posible

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

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

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

## VI. La Economía Social de Mercado de los comienzos

En general se menciona a Alfred Müller-Armack como creador del concepto “Economía Social de Mercado”. Esta definición emblemática de nuestro sistema económico aparece por primera vez como título programático del libro *Economía dirigida y economía de mercado (Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft)*, del propio Müller-Armack, publicado en diciembre de 1946. Luego del éxito de la Reforma Económica y Monetaria de 1948, el concepto “Economía Social de Mercado” fue utilizado fundamentalmente por Ludwig Erhard y terminó convirtiéndose en una marca registrada. En particular en relación con la primera elección del Bundestag en 1949 y la elección de Konrad Adenauer como canciller federal, el concepto de Economía Social de Mercado se convertiría en un importante factor de diferenciación de la Unión Demócrata Cristiana (CDU) respecto de los restantes partidos políticos. Es interesante destacar que Ludwig Erhard utilizó el concepto por primera vez en un artículo publicado por el diario berlinés *Berliner Tagesspiegel* en su edición del 23 de abril de 1949, y que contiene la siguiente definición: “El objetivo de la Economía Social de Mercado es una economía sana, liberada de las ambiciones de grupos interesados, que asegura la existencia de todo un pueblo y que deja que cada uno obtenga su parte proporcional en el producto bruto nacional según la medida de su rendimiento”. Poco después, el concepto de Economía Social de Mercado aparece también en la plataforma electoral de la CDU y se traduce en la consigna “¿Economía planificada o economía de mercado?”.

## VII. ¿Cuáles fueron las características de la Economía Social de Mercado en sus comienzos?

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

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

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

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

Estos principios traducen el carácter singular de la Economía Social de Mercado y son sintetizados por los expertos en la denominada fórmula irénica. Esa fórmula define una reconciliación permanente y fructífera de ideas y

modelos económicos liberales, socialistas y cristianos convergentes hacia un nuevo modelo: la Economía Social de Mercado.

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

## **VIII. La Economía Social de Mercado y las primeras elecciones parlamentarias en 1949**

Implementada ya la Reforma Monetaria y Económica, Ludwig Erhard tomó una serie de medidas para explicar a la opinión pública sus ideas e intenciones políticas y ganar la confianza de la población. Entre los pocos políticos que al principio compartían las convicciones de Erhard figuraba Konrad Adenauer. Aunque ambas personalidades históricas sostenían considerables discrepancias en cuanto a los detalles del modelo, su instinto político le permitió a Konrad Adenauer comprender rápidamente los destacados logros de la Reforma Económica implementada de la mano de Ludwig Erhard y el rédito político que constituían de cara a las primeras elecciones parlamentarias. La experiencia política de haber

sido largos años alcalde de la ciudad de Colonia hizo que Adenauer no dudara en presentar a Ludwig Erhard al partido. Con notable tenacidad, logró imponerlo como principal referente de la CDU en temas económicos a pesar de la resistencia que oponían diversos círculos dentro del partido. Erhard, a la vez, y en virtud de numerosas conferencias y de un trabajo de persuasión igualmente tenaz, logró concitar finalmente el respaldo unánime del partido al modelo de la Economía Social de Mercado. Incorporado a los “Principios de Düsseldorf”, el nuevo modelo económico se constituyó en parte de la plataforma electoral de la CDU para las primeras elecciones parlamentarias, celebradas en Alemania Occidental en 1949.

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

Ludwig Erhard se convirtió así en el primer ministro de Economía de Alemania Occidental. Desde esa función impulsó la profundización e implementación de la Economía Social de Mercado. Erhard intentó siempre lograr el respaldo de su política a partir de convicciones respaldadas por fundamentos teóricos y en lo posible evitó discusiones políticas y sociales. Su máxima era: “La política económica nunca debe quedar sujeta al dictado de sectores sociales, económicos o políticos”. A partir de esta actitud, era previsible que Erhard tuviera dificultades para imponer su criterio en el juego de poder de la política. No obstante,

su popularidad había crecido fuertemente entre la población a partir de la prosperidad económica producto de las medidas implementadas, de modo que incluso llegó a ser elegido segundo canciller federal de Alemania Occidental.

## **IX. La Economía Social de Mercado en la actualidad**

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

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

Además de aspectos económicos tales como incremento del producto bruto interno, índice de desempleo, cotizaciones bursátiles o número de quiebras, entre los factores que determinan el cambio de actitud y percepción de la población respecto de la Economía Social de Mercado, cabe mencionar el marco político general. Este marco está condicionado fundamentalmente por las reformas realizadas y proyectadas. Una explicación importante de la menor aceptación de la Economía Social de Mercado es la creciente incertidumbre e impotencia que siente la población en relación con el avance de la globalización y los nuevos desafíos de una sociedad que envejece paulatinamente. Es interesante destacar que la opinión de la

gente respecto de la globalización es casi tan crítica como la opinión que le merece la Economía Social de Mercado. Según datos de la consultora Allensbach relevados entre 1998 y 2006, el porcentaje de personas que ven en la globalización más riesgos que oportunidades pasó de un 25 % a un 47 %. Resultados similares arrojan también encuestas internacionales realizadas en el otoño boreal de 2007 por la Fundación “British American Tobacco”, dedicada a la investigación de temas de futuro. Según la encuesta correspondiente a Alemania, únicamente el 19 % de los encuestados considera estar entre los ganadores de la globalización. Se trata de la cifra más baja de todos los países europeos. A pesar de la reactivación económica de los años 2006 y 2007, apenas una sexta parte de la población alemana considera que la situación económica es justa. En este caso, se trata del porcentaje más bajo medido por la consultora Allensbach.

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

Desde la actual perspectiva, una tarea indispensable para que pueda renacer la confianza en el modelo de la Economía Social de Mercado es duplicar los esfuerzos por explicar las interdependencias económicas. Los estudios más recientes revelan que un alto grado de entendimiento de la economía favorece enormemente una actitud positiva frente a la Economía

Social de Mercado (Kaminski y otros, 2007). Es decir que es importante que las escuelas incorporen a sus planes de estudio la materia economía. No podemos olvidar que lo que está en juego es nuestro sistema económico y el Estado de derecho democrático de la República Federal de Alemania.

## **X. Aceptar los desafíos: repensar la Economía Social de Mercado**

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

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

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

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

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

### Referencias bibliográficas

- BAETHGE, HENING - DE LUCA, CLAUDIO - HÜBNER, RAINER (2005). “Eine Nation im Zwiespalt”, en *Capital*, 19/2005, págs. 18–24.
- ERMIRICH, ROLAND (ed.) (1997). *100 Jahre Ludwig Erhard. Das Buch zur Sozialen Marktwirtschaft. Ein Jubiläumsband zum 100 Geburtstag.* –Düsseldorf, MVV Medien.
- Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform vom 24. Juni 1948.*
- KAMINSKI, SIMONE Y OTROS (2007). *Die Einstellung zur Sozialen Marktwirtschaft – Messung und Untersuchung von Einflussfaktoren*, München, Roman-Herzog-Institut, 2007. (Information/Roman-Herzog-Institut; 4).
- MERZ, FRIEDRICH - GLOS, MICHAEL (eds.) (2001). *Soziale Marktwirtschaft im 21. Jahrhundert. Antworten der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik auf die neuen Herausforderungen*, München, Olzog.
- SCHLECHT, OTTO (2002). “Soziale Marktwirtschaft”, en Becker, Winfried u.a. (eds.), *Lexikon der Christlichen Demokratie in Deutschland*, Paderborn u.a., Ferdinand Schöningh Verlag.

- SCHLECHT, OTTO - STOLTENBERG, GERHARD (eds.) (2001). *Soziale Marktwirtschaft: Grundlagen, Entwicklungen, Perspektiven*, Freiburg/Breisgau, Herder.
- VOGEL, SABINE u.a. (ed.) (2007). *Soziale Marktwirtschaft – damals und heute*, Berlin/Sankt Augustin, Konrad-Adenauer-Stiftung.

## RESUMEN

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

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung  
A.C. Año XXVI - N° 1 - Marzo, 2009



# **Una perspectiva ordoliberal de la Economía Social de Mercado\***

Basado en los “Principios de política económica”  
de Walter Eucken

Dominik H. Ernste

## **I. Concepto: Economía Social de Mercado**

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

La Economía Social de Mercado se fundamenta en los principios del ordoliberalismo desarrollado por la Escuela de Friburgo (Walter Eucken, Alfred Müller-Armack, entre otros) durante la década de 1930. Su principio

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

### **DOMINIK H. ERNSTE**

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

básico es un sistema de competencia lo más perfecto posible garantizado por el Estado, el que complementariamente debe impulsar una adecuada política social. El principio de la Economía Social de Mercado conjuga elementos del liberalismo y de la Doctrina Social de la Iglesia, para conformar un orden fundamental social y democrático.

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

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

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

## **II. Principios constitutivos de un régimen de libre competencia**

### **A. Funcionamiento del mecanismo de precios**

El colapso de la Unión Soviética y del ex bloque comunista demostró ante los ojos de todo el mundo que las instancias centrales de un gobierno

no están en condiciones de planificar y controlar la economía de modo tal que mejore el bienestar social de todo el pueblo. Este control estatal de la economía fracasa en virtud de la complejidad de las relaciones económicas y la gran cantidad de informaciones que deben ser procesadas. Por eso, en la actualidad, una gran mayoría de países ha desechado la economía de planificación central como modelo económico y las decisiones que anteriormente tomaban las autoridades de planificación son tomadas hoy por millones de individuos, hogares y empresas.

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

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

## B. Mercados abiertos y comercio internacional

El equilibrio de la demanda y la oferta a través del precio no sólo funciona en el mercado interno, sino que también genera más crecimiento y bienestar en los países que participan de un libre intercambio de bienes y servicios. Incluso las partes supuestamente más débiles, que no son superiores en ningún segmento productivo, pueden beneficiarse con la apertura de los mercados aprovechando ventajas de costos comparativos. Un ejemplo: aun si Alemania fuese superior a los productores polacos en la

fabricación de automóviles y de productos textiles, la división del trabajo entre ambos países sería igualmente rentable. Alemania se especializaría en la fabricación de autos y Polonia, en la de productos textiles, siempre que los fabricantes alemanes tuvieran comparativamente mayores ventajas en la producción automotriz que en la producción textil. De este modo, ambos países se posicionan mejor por el comercio internacional de bienes, aun cuando dentro de un mismo país existan perdedores (industria textil en Alemania, fabricantes de automóviles en Polonia). En última instancia, sin embargo, el cambio estructural contribuye a más crecimiento y a un mayor bienestar para todos. La concentración en actividades que pueden realizarse en condiciones y a costos comparativamente más ventajosos permite elaborar una mayor cantidad de bienes a igual inversión. Por eso, la compensación social para los perdedores no debería hacerse a través de precios máximos o mínimos (como sigue ocurriendo en el caso del agro europeo, por ejemplo), sino a través de pagos directos limitados a los perdedores del cambio estructural. Ello contribuye a la paz social en la Economía Social de Mercado.

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

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

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

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

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

### **III. Principios reguladores**

Más allá de fijar el orden económico, en algunos casos resulta necesaria la intervención del Estado para corregir los resultados del mercado. Una medida necesaria es la corrección de la contabilización económica o internalización de efectos externos. La internalización de efectos externos

surge cuando la actividad económica afecta (o beneficia) los intereses de terceros, sin que los costos o las ganancias correspondientes ingresen en el cálculo de costos y beneficios del causante. Otra injerencia estatal necesaria es garantizar un mínimo existencial para todos, de conformidad con el principio de subsidiariedad.

## A. Política de competencia y política estructural

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

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

Algunas recomendaciones ilustrativas de lo señalado son:

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

para empresas privadas en estos mercados (cfr. apertura de los mercados de telecomunicaciones, prestaciones sociales, sector energético).

## B. Política financiera, impositiva y social

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

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

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

- Clara separación entre el sector público y el sector privado en el nivel municipal (aplicando la cláusula de subsidiariedad en los regímenes comunales).
- Simplificación del sistema impositivo ampliando la base imponible y reduciendo las alícuotas, para evitar que los sujetos afectados reaccionen soslayando el pago de impuestos.

- Clara distinción entre las corrientes financieras: resulta inconveniente financiar con fondos de los sistemas de seguridad social prestaciones ajenas a estos sistemas y es importante conservar la simetría entre funciones e ingresos de los entes jurisdiccionales.
- Redistribución de los ingresos en función de necesidades debidamente verificadas a través del sistema de transferencias y financiamiento de éstas sólo a través de los fondos recaudados en concepto de impuestos.
- Limitación del volumen de transferencias al mínimo existencial preservando los criterios generales de tolerabilidad diseñados para todos y no únicamente para un círculo privilegiado.

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

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

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

Desde el punto de vista de la política de ordenamiento tal como la interpreta la Economía Social de Mercado, no se requiere de una política de empleo y de mercado laboral especial. La mejor política de empleo consiste

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

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

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

- Eliminar el exceso de regulaciones y burocracias en el mercado laboral, en particular en lo referente a contratos temporarios, empleo de tiempo parcial y protección contra despidos.
- Prioridad de la intermediación de trabajo por sobre prestaciones de la política de mercado laboral; fortalecimiento de medidas compensatorias, además de prescindir de medidas de creación de empleo y ajuste estructural.
- En la política educativa, resulta pertinente una mayor libertad de derecho de elección de alumnos y estudiantes y las instituciones educativas. A través de estándares educativos y una evaluación regular de los resultados obtenidos, puede fomentarse una mayor competencia entre las instituciones educativas. A tal efecto, es importante que los

estudiantes o alumnos asuman una parte de los costos, por ejemplo en forma de bonos educativos, aranceles universitarios y garantías crediticias. Al mismo tiempo, debe revisarse por completo el régimen laboral vigente en el sector educativo (por ejemplo eliminación del estatus de funcionario público para docentes, remuneración orientada al rendimiento, capacitación obligatoria, presencia obligatoria). La Tabla 1 recoge un cuadro general de diferentes campos políticos en los que Alemania necesita introducir urgentes reformas con vistas al nivel de regulaciones en la comparación internacional.

#### **IV. El orden de la libertad**

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

#### **V. La Economía Social de Mercado en la comparación internacional**

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

Características básicas del sistema económico imperante en Estados Unidos son la libertad de contrato y la ausencia de regulaciones. En consonancia con la tradición anglosajona, el Estado vela por la seguridad interior y exterior, fija apenas un marco de ordenamiento general y sólo interviene

en forma muy acotada en la actividad económica. El mercado es el principal mecanismo para la asignación de medios y recursos escasos. En general se confía más en el mercado como institución capaz de conciliar la demanda y la oferta. En tal sentido, en el mercado laboral se confía en incentivos tales como el salario como la mejor forma de garantizar la calidad de las prestaciones laborales. Las normas quedan reducidas a un mínimo.

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

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

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

<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mercados abiertos y amplia libertad de comercio exterior (excepción: política industrial)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sistema de seguridad social débil y rudimentario</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Libre intercambio de bienes: sistema monetario estable; los precios no pierden su función indicadora de cambios en las condiciones de demanda y oferta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mayor desigualdad social</li> <li>■ Pocas inversiones en capital humano</li> </ul>

<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Libertad de contrato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Poca justicia en las oportunidades de partida</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Amplio poder de decisión sobre los medios de producción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Poca inversión en la infraestructura pública</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ El sesgo competitivo del sistema económico genera incentivos para el desarrollo tecnológico y la investigación</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Elevados incentivos laborales en razón de los escasos niveles de seguridad social</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Garantía de los derechos de propiedad gracias a poderes públicos independientes</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Se privilegia la igualdad general por sobre un régimen de justicia individual</li> </ul>	

## B. Alemania: Economía Social de Mercado

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

- El Estado, además de una política de ordenamiento, impulsa también una política de intervención en los procesos económicos, es decir que interviene con regulaciones en la actividad económica para alcanzar objetivos sociales (en particular seguridad social).
- El mecanismo de mercado de la libre formación de precios no siempre conduce a una situación de equilibrio. Por lo tanto, en aquellas situaciones en las que el mercado fracasa (efectos exter-

nos, monopolios naturales, asimetrías en el nivel de información, entre otros), se requiere de la intervención reguladora del Estado.

- No obstante, mantienen su vigencia los principios constitutivos, en particular la estabilidad del nivel de precios, propiedad privada y libertad contractual.
- Básicamente, la política económica apuesta a promover y fortalecer el mercado y la competencia.
- El Estado interviene en el libre ejercicio de las actividades comerciales e industriales, en particular para prevenir riesgos de salud y seguridad. No obstante, en algunos casos la elección de los recursos se extralimita (prohibiciones, normas), de modo que la libertad contractual se ve excesivamente cercenada y se confía poco en ella. Esto determina un excesivo nivel de regulaciones, sobre todo en el mercado laboral.

### **CUADRO 2** **La Economía Social de Mercado alemana**

<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mercados abiertos (libre comercio exterior)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Intervenciones del Estado obstaculizan una asignación eficiente de los recursos escasos a través de los mercados</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Propiedad privada de los medios de producción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ En parte, sistemas de transferencias muy amplios que paralizan la iniciativa propia y reducen los incentivos de empleo e inversión (el ingreso obtenido por un trabajo en relación de dependencia debe ser superior al ingreso obtenido en concepto de asistencia social)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Libertad cambiaria y estabilidad de la moneda</li> </ul>	

<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La seguridad social pública puede incrementar la predisposición a asumir riesgos porque en caso de fracasar, existe una red social de contención</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Escasa flexibilidad y la mayor densidad regulatoria de todos los países de la OCDE en el mercado laboral</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constancia y confiabilidad comparativamente alta de la política económica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Un sistema impositivo muy complejo en virtud del intento de lograr una justicia para cada caso individual</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Garantía de los derechos humanos sobre la base de un orden libre: la libertad individual solo puede cercenarse en virtud de funciones superiores soberanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La igualdad de oportunidades sólo se materializa parcialmente, dado que las oportunidades iniciales todavía no se equiparan sistemáticamente. Entre otras cosas, falta un adecuado fomento de hijos de familias de inmigrantes</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Garantía de la propiedad privada y los derechos de disponer de la misma gracias a tres poderes públicos independientes.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Paz social</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Infraestructura comparativamente buena</li> </ul>	

### C. China: sistema económico socialista

La estrategia de desarrollo articulada por China ha llevado a un crecimiento de la economía basado en las exportaciones y la formación simultánea de polos de crecimiento en el interior del país. China es hoy una de las principales naciones exportadoras del mundo y un financista en los mercados internacio-

nales de capital. Semejante posición se esperaría más bien de un país industrializado altamente desarrollado. Sin embargo, en el sector doméstico, China presenta las estructuras típicamente duales de un país en desarrollo. Por un lado, los polos de crecimiento operan como aceleradores del bienestar. Por el otro, surgen fuertes desequilibrios regionales porque las provincias abiertas y orientadas al mercado experimentan un crecimiento más rápido. Además, dentro de una misma región se observa una importante brecha de crecimiento y bienestar entre los centros urbanos y las zonas rurales.

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

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

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

Pese a promover una economía de mercado, el Partido Comunista de China (PCC) no ha renunciado a su objetivo de establecer el comunismo

como un orden fundamental que abarque todos los ámbitos sociales. La actual economía de mercado es considerada apenas una etapa de transición insoslayable. Según su doctrina, el comunismo sólo puede alcanzarse por vía del capitalismo, al que en la próxima etapa le seguirá la socialización del capital. En las escuelas de formación de cuadros del Partido Comunista sigue enseñándose esta dialéctica “inoslayable”.

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

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

### **CUADRO 3** **El modelo económico socialista de China**

<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ventajas de costos en sectores productivos intensivos en mano de obra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Propiedad privada limitada e incertidumbre respecto de futuras normas sobre propiedad</li> </ul>

<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Elevada predisposición al rendimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Despilfarro de recursos (entre otros, ambientales) debido a incentivos incorrectos y ausencia de medidas correctivas allí donde no funcionan las leyes del mercado, por ejemplo en presencia de efectos externos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Rápido crecimiento económico debido a ventajas comparativas y absolutas en costos y por la rápida realización de los objetivos de producción gracias a disposiciones administrativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Desigualdad en la distribución de ingresos (diferencias entre provincias costeras y provincias mediterráneas empobrecidas)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Fragmentación del mercado laboral: un sector exportador de avanzada versus un sector agrario obsoleto</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Dualidad tecnológica: junto a empresas industriales ultramodernas coexisten numerosas grandes empresas públicas deficitarias (el cambio estructural necesario en parte no se ha concretado aún)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Baja calidad de las instituciones estatales: sistema institucional insuficiente, como justicia, sistema financiero, entre otras cosas, debido a que se mantuvo el orden sociopolítico comunista; por ejemplo, el monopolio de poder del Partido Comunista, una justicia dependiente del poder político y falta de libertad individual (de opinión)</li> </ul>

<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Escasa o nula seguridad social, por ejemplo en el caso de la jubilación y el desempleo; los sistemas de seguridad social recién están en gestación</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Violaciones a los derechos humanos (privación de la libertad por manifestar la opinión, ejercicio de la religión, etc.)</li> </ul>

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

<b>País</b>	<b>Sub- índice Regula- ción del mercado laboral</b>	<b>Sub- índice Regula- ción del mercado de pro- ductos</b>	<b>Sub- índice Regula- ción del mercado de capi- tales</b>	<b>Sub- índice Regula- ción del mercado laboral e innova- ción</b>	<b>Subín- dice Good Governance</b>	<b>Índice re- gulatorio del IW</b>
Nueva Zelanda	4(26)	1 (19)	1 (17)	11 (41)	3 (87)	1 (23)
Estados Unidos	1 (12)	10 (30)	8 (28)	1 (21)	13 (73)	2 (24)
Reino Unido	5 (26)	8 (29)	3(18)	3 (31)	11 (76)	3 (26)
Canadá	2 (17)	4 (26)	10 (34)	5 (36)	9 (78)	4 (27)
Dinamarca	6 (30)	9 (29)	6 (24)	6 (37)	5 (84)	5 (27)
Finlandia	14 (49)	2 (21)	5 (21)	9 (39)	2 (88)	6 (29)
Australia	7 (34)	3 (23)	11 (35)	2 (30)	8 (78)	7 (29)
Irlanda	8 (37)	5 (26)	2 (17)	13 (45)	12 (76)	8 (30)
Suiza	3 (26)	13 (37)	13 (37)	12 (44)	1 (92)	9 (30)
Suecia	17 (56)	6 (27)	7 (27)	4 (32)	7 (81)	10 (32)
Países Bajos	18 (56)	11 (34)	4 (21)	7 (38)	6 (81)	11(34)
Noruega	12 (48)	15 (38)	16 (40)	17 (51)	4 (85)	12 (39)
Bélgica	15 (50)	17 (39)	9 (30)	14 (48)	15 (65)	13 (40)
Austria	24 (65)	7 (28)	12 (36)	19 (54)	10 (77)	14 (41)
Japón	13 (49)	20 (44)	22 (56)	8 (39)	18 (59)	15 (46)
Eslovaquia	10 (39)	18 (41)	18 (44)	18 (53)	21 (47)	16 (46)
España	25 (66)	12 (36)	17 (42)	16 (50)	16 (61)	17 (47)

País	Sub- índice Regula- ción del mercado laboral	Sub- índice Regula- ción del mercado de pro- ductos	Sub- índice Regula- ción del mercado de capi- tales	Sub- índice Regula- ción del mercado laboral e innova- ción	Sub- índice Good Governance	Índice re- gulatorio del IW
Francia	22 (64)	21 (46)	14 (37)	s/d	19 (58)	18 (47)
Hungría	11 (48)	23 (49)	19 (45)	15 (48)	20 (48)	19 (49)
Portugal	21 (63)	16 (39)	20 (45)	21 (56)	17 (60)	20 (49)
Rep. Checa	9 (39)	25 (51)	21 (47)	20 (55)	23 (42)	21 (50)
Alemania	28 (81)	14 (37)	15 (38)	22 (65)	14 (67)	22 (51)
Corea del Sur	16 (51)	24 (50)	25 (67)	10 (39)	24 (42)	23 (53)
Italia	19 (61)	22 (48)	24 (62)	24 (71)	25 (40)	24 (60)
Grecia	23 (65)	19 (44)	23 (61)	25 (79)	22 (42)	25 (61)
Polonia	20 (62)	27 (63)	27 (74)	s/d	28 (34)	26 (66)
México	27 (69)	28 (66)	26 (73)	23 (66)	27 (15)	27 (72)
Turquía	26 (66)	26 (53)	28 (80)	s/d	28 (8)	28 (73)

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

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

## RESUMEN

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

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Año XXVI - N° 1 - Marzo, 2009



# **Crisis financiera: redescubrimiento de la Economía Social de Mercado**

Hans Jürgen Rösner

## **I. Introducción**

El paradigma económico angloamericano como modelo de éxito ya fue criticado por sus aspectos negativos a propósito de la globalización mucho antes de la actual crisis financiera. Entre estos aspectos se encuentran: la brecha cada vez más evidente entre ricos y pobres, los problemas crecientes y no superados referentes a la protección del medioambiente y la abandonada infraestructura pública, así como erráticos programas de privatización y desregulación. Con la crisis financiera que se extiende por todo el mundo, estos argumentos han alcanzado una capacidad de convicción totalmente nueva. La ideología de la superioridad del control de la economía por medio del mercado comparada con la regulación a través del Estado y la fe inmensa en el poder de la autorregulación del mercado quedaron desmentidas de una forma que nunca hubieran podido conseguirlo los críticos y escépticos con sus argumentos. El capitalismo desenfrenado cayó por su propia desmesura. A partir de la idea de Adam Smith de que la avidez del individuo también beneficia al común de la gente, se dejó hacer a los agiotistas; un error que tuvo consecuencias graves. El menosprecio por las instituciones estatales y las regulaciones hoy en día suena satírico, después de que se pusiera en práctica lo que hasta ahora había sido impensable. Una concepción del mundo se desmorona; en estos días, “control”

**HANS JÜRGEN RÖSNER**

Catedrático en Política Social y director del Departamento de Política Social de la Universidad de Colonia.

es la palabra clave. Pero también aumenta el riesgo de que la excesiva centralización y las re-regulaciones sofoquen la dinámica mercantil. Para que la crisis no perdure, es importante que haya un equilibrio: “tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario” (Karl Schiller).

Entonces, en 2009 se busca que haya una medida que conecte de forma equilibrada la mayor libertad económica posible con compensación social y la precisa regulación estatal. Alemania tiene con el programa de una Economía Social de Mercado un buen modelo para acabar con la concentración ruinosa en el *share-holder-value* y con el predominio de ganancias rápidas a corto plazo a favor del equilibrio entre los intereses de *shareholders* (accionistas) y *stakeholders* (agentes). Sin embargo, incluso en Alemania, donde nació la idea de la Economía Social de Mercado en 1948, ese programa de ordenamiento (considerado por la crítica neoliberal como lento y atrasado) se ha vuelto obsoleto. Y ello ocurrió sin ningún motivo aparente, como bien nos damos cuenta ahora. Por eso, este trabajo intenta realizar un aporte para el redescubrimiento de la Economía Social de Mercado (ESM). En la primera parte se explican tanto el contexto histórico de surgimiento de la ESM como la clasificación de sus ideas directrices. La segunda parte se compone de recomendaciones de acción que se deducen del programa de ordenamiento de la ESM. Finalmente, se evalúa la posibilidad de aplicar esas líneas de acción en el caso de Latinoamérica.

## **II. Economía Social de Mercado: origen y contenido**

### **A. El fundamento filosófico**

La implementación del marco alemán y el ascenso económico de Alemania después de la Segunda Guerra Mundial están estrechamente ligados al concepto de la ESM, no sólo como fuente del progreso permanente en eficiencia y efectividad, denominado “milagro económico alemán”, sino también como fundamento de un consenso amplio para asegurar el equilibrio social. En Alemania se buscó un “camino real”, que evitara simultáneamente los excesos del liberalismo así como los del socialismo. Ello se concretó con la ESM, caracterizada como un ordenamiento económico que permitió equilibrar la libre iniciativa con un progreso social asegurado

por el rendimiento de una economía de mercado dentro de un proceso de desarrollo social y económicamente integrado.

Mientras que el filósofo y economista británico Adam Smith, co-fundador del liberalismo económico que experimentamos actualmente, sostenía que la “mano invisible” del mercado, al unir los intereses particulares, generaba como resultado un mayor bienestar público, los padres intelectuales de la ESM no confiaban en este automatismo. Por cierto, reconocían que el mecanismo de mercado combinado con el direccionamiento socialista de planificación estatal era el instrumento superior de la coordinación de la oferta y la demanda. También aceptaban que productividad y bienestar surgen de las fuerzas dinámicas del crecimiento. Pero no estaban convencidos de que esas consecuencias de la prosperidad favorecieran de manera automática al común de la gente a través de los efectos de *trickle-down*, como los neoliberales habían manifestado. Y en ningún caso querían que todos los demás aspectos de la sociedad estuvieran incondicionalmente subordinados a los principios del mercado. Para ellos, los intereses sociales tenían incluso prioridad frente a los intereses económicos. La sociedad y el Estado están llamados a corregir o a adelantarse a las consecuencias sociales y ecológicas negativas de los mecanismos de mercado.

Alfred Müller-Armack, quien acuñó en 1947 el término de la entonces denominada ESM, definió la idea directriz como la combinación, sobre la base de un orden de competencia, de la libre iniciativa con avance social, que está asegurado por la eficiencia de la economía de mercado (Müller-Armack, 1976, pág. 245). Por ello, Müller-Armack caracterizó su concepto como “eirénica social” (del griego ειρήνη: paz), para destacar el carácter reconciliador de la ESM, que reúne las diversas fuerzas individuales y sociales de un país para fomentar la estabilidad y satisfacción en lo social y en lo económico (Müller-Armack, 1981, pág. 131). La libertad económica personal como objetivo y valor debería estar equilibrada por otros valores, como la solidaridad y la justicia social. Así, la concepción de una ESM se compone de tres pilares básicos (Rösner, 1995a, pág. 69):

- (1) La aspiración a encontrar una síntesis entre la libertad personal y las obligaciones sociales del individuo.
- (2) La competencia como principio creador del avance económico y estímulo de la iniciativa privada.
- (3) La combinación sinérgica entre la eficiencia económica y las exigencias de justicia social.

Asimismo, Müller-Armack había recurrido a los trabajos previos de un grupo de economistas antinacionalistas (entre ellos Walter Eucken, Wilhelm Röpke y Franz Böhm) que se habían reunido ya en 1943 para elaborar un sistema económico libre y social para la posguerra. La raíz intelectual de este programa fue el “ordoliberalismo”, formulado en la década de 1930 en la Universidad de Friburgo (Lachmann 1995, pág. 36) como una propuesta contra el capitalismo salvaje del *laissez-faire* (Friedrich Hayek), por un lado, así como también contra la ideología del socialismo con la planificación y el intervencionismo económico del Estado (Karl Marx), por el otro. Para los “ordoliberales”, el mecanismo de mercado necesita la mano fuerte del Estado para su funcionamiento propio: el Estado no sólo debe crear y mantener vigentes las condiciones del marco legal, sino también hacer observar un nivel efectivo de competencia. Según los ordoliberales, los diferentes órdenes de la sociedad están recíprocamente vinculados, así que, por ejemplo, sin un ordenamiento político libre no es posible concebir libertad económica, y viceversa. En tal sentido, Walter Eucken habló de una “interdependencia de los órdenes” (Eucken, 1952, págs. 124-136).

En la competencia global entre diferentes órdenes de economías de mercado que enfrentamos actualmente en los países de Europa, Asia y América, el éxito económico y social, e igualmente la estabilidad política de la sociedad, responde esencialmente a la armonía existente entre los diferentes componentes del marco ordenador. Como consecuencia, estos órdenes debían estar contruidos según principios y reglas compatibles en un doble sentido (Rösner, 1995b, págs. 64-67):

(1) Correspondiente a una compatibilidad externa, lo que reclama una orientación de los diferentes órdenes hacia la dignidad humana como objetivo supremo de la sociedad.

(2) Correspondiente a una compatibilidad interna, lo que exige evitar la aplicación de elementos contradictorios en la configuración del marco ordenador.\*

\* Contrariamente a la economía libre del mercado, que puede funcionar en una dictadura al menos en forma parcial, la Economía Social de Mercado está ligada inseparablemente a los valores de una democracia libre. En la ESM, la división de poderes políticos se complementa armónicamente con la división de poderes económicos y es garantizada por el Estado a través de un orden social y de competencia.

## B. La dimensión ética

Müller-Armack añadió al ordoliberalismo precisamente este anhelo de crear un conjunto armónico y equilibrado de los órdenes políticos, económicos y sociales basado en un consenso profundo sobre los fines humanos de libertad, solidaridad y justicia social. Por más importante que sea la funcionalidad del mercado, no puede significar que el hombre se rinda ante un mecanismo que desconoce valores y al que tienen que subordinarse todos los demás aspectos de la existencia humana. Este reconocimiento de la supremacía de los fines humanos por sobre los objetivos económicos reclama un código ético que limite el comportamiento de los actores económicos y, del mismo modo, requiere un marco institucional de las actividades económicas y de la competencia encaminado al mantenimiento del bien común.

Como nos enseñan de forma impresionante las consecuencias de la presente crisis financiera global, ese marco de condiciones sólo puede ser establecido y garantizado por el Estado. No obstante, si bien es cierto que los valores de libertad, solidaridad y justicia social son probablemente los más preciados objetivos básicos en las diferentes sociedades de todo el mundo, esto no significa que haya acuerdo en cuanto a sus significados concretos o bien en cuanto a la prioridad que se les asigna. No existe una jerarquía reconocida de valores éticos. Así, por ejemplo, la prioridad de la libertad individual en una sociedad pluralista es otra que en una sociedad colectivista.

Además, en el transcurso de la historia, la ponderación de los diferentes valores éticos estuvo sujeta a fuertes fluctuaciones. La idea de preservar el medioambiente o de hacer un manejo austero de los recursos naturales es un valor de reciente aparición y en proceso de concientización, en tanto que han perdido su trascendencia pública “virtudes” reconocidas en otras épocas, como ser la obediencia, el honor, la lealtad y el cumplimiento de los deberes. Por otro lado, también hoy en día existen normas éticas importantes, que deben ofrecerles a los miembros de la sociedad pautas de orientación, “una brújula ética” para evaluar y dirigir su comportamiento y sus acciones propias así como las de los otros. Ninguna sociedad puede manejarse sin contar con una adecuada base común de valores. No obstante, el valor y la permanencia de los valores éticos vigentes se ven determinados por la respectiva tradición cultural y, en particular, por las ideas religiosas o ideológicas prevaletentes.

En el mundo influido por la cultura europea, la fe cristiana es (o al menos era) la pauta determinante de la conciencia individual y social. El modelo cristiano del hombre es el hombre libre que como origen, portador y objetivo de todas las instituciones sociales reivindica para sí y en forma indeclinable los derechos fundamentales e inalienables, en particular el derecho a la personalidad o a la libertad individual. La fe cristiana está diseñada en su origen para una sociedad libre. Sin embargo, el hombre no debe ser visto como un ser aislado, sino en una relación de comunidad con otros. A partir de la naturaleza social del hombre que vive en comunidad, surge la obligación ética de contribuir al bien de todos a través de una conducta solidaria. Tal como la comprende el cristianismo, la solidaridad debe ser el código de una conducta que se caracteriza por el amor al prójimo, una obligación particular de los fuertes frente a los débiles como aporte del individuo al bien común (Homeyer, 1988, pág. 3).

El concepto de bien común comprende todas las dimensiones materiales, ideales, jurídicas y políticas y, por ende, el desarrollo integral de todas aquellas condiciones para la vida real del hombre. Porque esto es así, no es posible indicar una concreción conceptual de aquello que debe ser el bien común desde afuera de una sociedad. Antes bien, sólo es posible hacerlo a partir de procesos de formación de la voluntad democrática con participación de todos en condiciones de igualdad de derechos. Por eso, el bien común contiene también un postulado, que es el de hacer todo lo que fomente el consenso y la integración de los miembros de la sociedad y dejar de lado lo que resulte contraproducente.

No obstante, este anhelo se ve enfrentado por una dualidad básicamente indisoluble entre la tendencia al egoísmo inherente a la naturaleza individual y las obligaciones solidarias inherentes a la naturaleza social. Por ende, para que el bien común sea más que un espejismo verbal o, lo que es peor, una mera máscara de intereses particulares, la ESM necesita un instrumento para restaurar la armonía entre estos valores que tienden a separarse. Este instrumento es el principio de subsidiariedad. Su propósito es incorporar al individuo en la comunidad y asegurarle el apoyo de los restantes miembros de la sociedad, pero de un modo tal que afecte lo menos posible su libertad individual. La subsidiariedad se manifiesta así como un principio de aquellos procesos que reúnen la libertad personal con la solidaridad social en tres dimensiones muy diversas (Schneider, 1983, pág. 27).

*La primera dimensión* de la subsidiariedad reclama la primacía de la autorresponsabilidad del individuo, que actúa con plena libertad y exige, en consecuencia, respetar el postulado de delegación o de prohibición de privación, por medio del cual no se puede asignar a la sociedad tareas que pueden ser realizadas por los individuos a partir de su propia iniciativa.

*La segunda dimensión* de la subsidiariedad exige la responsabilidad de la sociedad para cada uno de sus miembros, a los que no puede negarles su protección y apoyo. Esta obligación de apoyo recíproco es el elemento que distingue a la comunidad humana de una mera acumulación de personas (como se da, por ejemplo, en una estación de trenes o en un aeropuerto). Al margen de los sentimientos personales, credo religioso o lazos de nacionalidad, existe la buena voluntad de asistencia solidaria, que en definitiva es el “aglutinante” que preserva una sociedad como tal y que decide sobre su nivel de “cohesión social” o, más bien, sobre la solidaridad “vertical” entre los desiguales. Una sociedad se caracteriza por su nivel de cohesión social. Este nivel depende de la dimensión con la que la solidaridad horizontal entre los miembros de un mismo sector social se ve enriquecida por la solidaridad vertical entre las distintas capas sociales. Es ésta la que determina la medida de los posibles efectos positivos de la sinergia resultante de la acción conjunta de todos los miembros de la sociedad. Un nivel alto de cohesión social garantiza que por medio de la acción común será posible alcanzar un mayor grado de protección contra las contingencias humanas y, por ende, una seguridad existencial mayor que aquella que sería posible lograr sobre una base solamente individual. Si una sociedad niega esta asistencia solidaria, vuelve a imponerse el principio de *homo homini lupus*, es decir, que se desagrega en grupos aislados o individuos que luchan los unos con los otros, con mayor o menor ensañamiento, en busca de su propio beneficio.

No obstante, el respaldo comunitario también debe tener sus limitaciones, porque de lo contrario terminaría por quitarle autorresponsabilidad al individuo y lo llevaría a una situación de permanente dependencia. Por lo tanto, sólo se debe prestar asistencia solidaria de manera subsidiaria, es decir, proporcionada solamente en tanto y en cuanto el individuo no esté en condiciones de ayudarse a sí mismo. Así, una asistencia subsidiaria no excluye la autorresponsabilidad, sino que la hace posible. El que debe luchar por su supervivencia diaria no está en condiciones de elegir opciones éticamente más honestas o responsables. Por eso, el propósito de la asistencia subsidiaria consiste en la ayuda a la autoayuda, y no en sustituir

los propios esfuerzos sino en complementarlos y apoyarlos para brindar al individuo la capacidad de poder decidir moralmente entre diferentes opciones de conducta.

*La tercera dimensión* de la subsidiariedad resulta precisamente de la importancia asignada al principio de responsabilidad individual, y es el postulado de reducción subsidiaria. Entiéndase por tal el hecho de que las prestaciones otorgadas en forma subsidiaria, es decir, el apoyo proporcionado por la comunidad, deben disminuir hasta ser finalmente eliminadas por completo, en la medida en que el individuo vaya recobrando su capacidad de autoayuda y no requiera de la asistencia solidaria. La verificación conceptual y funcional de la ayuda comunitaria y su limitación a las reales necesidades debe procurar que el individuo no se predisponga a un estado de permanente dependencia que pondría en peligro su realización como persona autónoma y su dignidad humana.

### C. La política económica y social integrada

El concepto de la ESM reclama transformar esta orientación hacia valores ético-sociales en medidas e instituciones concretas e integradas. No obstante, al igual que es difícil congeniar la ética con la economía, queda la pregunta crítica: ¿conviene la economía de mercado, con el adjetivo “social”, o se trata más bien de una combinación de ideas que presenta una contradicción irresoluble y cuya sola función es hacer más aceptable el liberalismo económico? (Hayek, 1981, pág. 230). La crítica parece estar justificada, ya que la ESM se basa efectivamente en el pensamiento liberal y presupone la creación y preservación de un adecuado funcionamiento del mercado. Esto responde a la convicción de que una economía competitiva exitosa es de por sí la primera condición para superar las carencias a través de un creciente bienestar. No obstante, los autores de la ESM fueron bien conscientes de la problemática consistente en vincular los objetivos sociales con las metas económicas de modo armónico. No quisieron intervenir directamente en el mecanismo del mercado porque esto sólo reduciría la superior eficiencia funcional del sistema. En lugar de ello, consideraron primero que los resultados del proceso de distribución del mercado debían corregirse en función de una perspectiva social. En segundo lugar, que es posible establecer límites institucionales al proceso del mercado que acoten

las consecuencias negativas para la sociedad y el medioambiente. En el plano social, esto debía alcanzarse complementando la economía de mercado con un ordenamiento que estableciera ciertos límites, con el fin de combinar la libertad individual con las exigencias de la solidaridad social, aplicando el principio de la subsidiariedad.

Por lo tanto, lo verdaderamente nuevo y lo que distingue a esta concepción del liberalismo económico es la unión funcional compatible entre un orden económico y un orden social.

Con el fin de poder cumplir con esta función, la ESM, como modelo normativo, presenta una dimensión de política de ordenamiento y otra de política de procedimiento. Con ello se intenta alcanzar una conjunción conceptual lo más estrecha posible entre orden económico y orden social, en principio, y también con el orden jurídico. La propiedad privada y la libertad contractual son los pilares liberales que encuentran su complemento social a través de una estrecha vinculación entre los derechos de propiedad y los valores y objetivos sociales. El libre ejercicio de los derechos económicos de propiedad debe servir para liberar incentivos y fuerzas productivas creadoras. Por otra parte, esta libertad debe estar limitada por medio de instrumentos legales allí donde conduce a la explotación del trabajo humano o a la destrucción de las bases naturales de la vida.

El objetivo global de estos esfuerzos tendientes a conjugar los subórdenes de la sociedad es constituir un Estado coherente, basado en los mismos principios y valores. La idea básica es que el orden jurídico, el orden económico y el orden social interaccionan en forma compatible e indisoluble como subórdenes interdependientes para poder aprovechar efectos sinérgicos, que conducen a un mayor nivel de productividad en sentido económico y social. El enfoque conceptual para llegar a esta política económica y social integrada depende del cumplimiento de cuatro requisitos básicos.

El primer requisito reclama mantener vigente una competencia de rendimientos, para que los intereses particulares sirvan en sentido positivo a un desarrollo socio-económico en beneficio de la mayoría. Al Estado le cabe la tarea de institucionalizar y hacer observar las “reglas de juego” necesarias para equilibrar la división de los poderes políticos, económicos y sociales.

El segundo requisito radica en la delimitación exacta de los derechos de propiedad privada, para que se equilibren la eficiencia económica y la obligación social. Por ello, es necesario: (1) la estricta vigilancia del Estado

sobre eventuales abusos de la concentración de poder generada por la acumulación de bienes, derechos de propiedad o por la disposición sobre los medios de producción, así como también sobre recursos naturales escasos; (2) el compromiso fuerte de los derechos personales con el principio de autorresponsabilidad para evitar, por ejemplo, el traspaso de consecuencias de decisiones empresariales nocivas o equivocadas a la sociedad, es decir, que se privaticen las ganancias pero se socialicen las pérdidas.

El tercer requisito se refiere al deber del Estado de preservar la funcionalidad del marco ordenador de la sociedad para crear condiciones favorables que permitan el pleno desenvolvimiento de los potenciales humanos. Este postulado exige, por ejemplo, evitar procesos de inflación o deflación, así como una política de estabilización coyuntural que impida tanto tendencias recesivas como burbujas especulativas. Finalmente, una política estructural para aumentar la flexibilidad y adaptabilidad de los factores de producción al cambio en las condiciones económicas y tecnológicas por medio de inversiones que faciliten la plena utilización de los recursos humanos y técnicos.

El cuarto requisito para llegar a una política económica y social integrada exige una compensación social frente a las evidentes desigualdades en las oportunidades iniciales. El principio del propio rendimiento como base funcional de una economía de mercado presupondría que existen condiciones equiparables para participar en los procesos distributivos y un acceso abierto a los mismos. No obstante, en la realidad hay privilegios y otras relaciones favorables, al igual que desigualdades que no pueden ser atribuidas a la falta de voluntad o de esfuerzo. Por lo tanto, la pretensión del neoliberalismo de fundarse en el principio justo del propio rendimiento dado que la sola fuerza de la economía de mercado implica ya un efecto social suficiente, se revela como utópica. Es más, puede decirse que los mecanismos del mercado distribuyen los ingresos primeramente entre aquellos que ya disponen de trabajo, de medios de producción, de capitales financieros o de tierra. Este hecho trae aparejado que la distribución de ingreso por medio del mercado reproduce, en forma cada vez más acentuada, las desigualdades ya existentes. En este sentido, la competencia en los mercados no es leal, en cuanto los que ya disponen de mayor poder económico continúan acumulando riqueza. Este fenómeno se puede observar, por ejemplo, en muchas sociedades latinoamericanas que se caracterizan por su estructura piramidal, es decir, una amplia base de clases humildes dominada por una pequeña capa privilegiada. Así, las economías latino-

americanas se encuentran en una crisis latente de estancamiento coyuntural debido a su dependencia de las exportaciones, porque falta el poder adquisitivo de amplias clases medias para desplegar la demanda interna necesaria para soportar un proceso estable de crecimiento económico sostenido. No solamente motivos humanitarios justifican la igualdad de oportunidades y la compensación de discriminación. Es necesario no dejar aumentar los contrastes sociales para que este contraste no obstaculice el progreso económico y social o se conviertan en una amenaza a la estabilidad política.

#### D. El principio de compensación social

Combinar “el principio de la libertad en los mercados con una compensación social” fue el *leitmotiv* de Müller-Armack para su formulación del programa de la ESM. Este principio significa primordialmente la observación estricta de las necesidades de una política de ordenamiento (como ya fue mencionado) para guiar una economía de división del trabajo y mantener vigente la competencia como la mejor garantía de que muchos de los problemas sociales ni siquiera surjan.

Aparte de esta primacía se encuentra la política de procedimiento del Estado que, entre sus otros campos de función (política de coyuntura, fiscal, estructural), se debe preocupar por la compensación social, guiado por el objetivo ético de alcanzar la justicia social como virtud, dando a cada uno lo que le pertenece y tratando con igualdad al igual y de forma desigual al desigual. Justicia social no puede significar, entonces, que bajo el impulso de la envidia, todos sean económicamente iguales. Pero tampoco que unos pocos se enriquezcan mientras la gran mayoría vive en penuria. En su lugar, la justicia social se debe alcanzar igualmente en sus dos componentes de equidad de rendimiento y equidad de necesidades.

Equidad de rendimiento significa, primero, que se impidan la corrupción, el fraude y el enriquecimiento ilícito. Segundo, que se realice a nivel macro una política distributiva éticamente superior a los resultados del mercado libre, es decir, que cada uno deba contribuir al bien común en relación con sus capacidades económicas. No sólo la tendencia hacia la monopolización y la cartelización inherentes a la competencia exigen una política reguladora del Estado, sino también la otra tendencia inherente al liberalismo económico, que es la de hacer a los pudientes cada vez más poderosos. Más

bien, se podría decir que la política distributiva de la ESM persigue la misma idea que explica John Rawls: en principio, la libertad tiene prioridad sobre la igualdad, pero el incremento de la desigualdad material sólo es aceptable si trae como consecuencia que los más pobres alcancen mejores condiciones de vida, como sería el caso en una distribución de bienes más igualitaria.

Dentro del programa de la ESM, cada uno debe tener también el derecho a perseguir su propio beneficio, porque ese objetivo al mismo tiempo aumenta el bienestar general. Sin embargo, hay que limitar esa libertad para defender a los débiles poniendo por condición que la disposición de la propiedad privada no sólo sirva para el bienestar del individuo, sino que contribuya igualmente al bien común. A diferencia de los derechos “naturales” inalienables del ser humano, el derecho de propiedad privada surge de la separación de lo que es mío y tuyo en el marco de las acciones sociales. Por lo tanto, el derecho de propiedad privada solamente es un derecho derivado y puede ser organizado según las necesidades de cada sociedad.

Asimismo, otra responsabilidad social en relación con la equidad de rendimiento tiene que estar dirigida a los miembros de la sociedad que todavía (o ya no) pueden participar suficientemente en la distribución de ingresos sólo según su rendimiento personal. También, a otros que no son capaces de obtener los ingresos suficientes para vivir dignamente. Entonces, la política distributiva en el programa de la ESM también debe expresar solidaridad en relación con el rendimiento de otros, y no solamente según su calidad sino también según las circunstancias y condiciones bajo las cuales se desempeñó.

La solidaridad de la sociedad también se ve representada en la configuración de la relación entre capital y trabajo. En la ESM, la respuesta a la explotación y proletarización que produjo la “cuestión social” en el siglo de la industrialización en Europa no es “la lucha de clases” del marxismo, sino que empleadores y sindicalistas se comportan como “contrapartes sociales”, para disfrutar igualmente del progreso de la productividad.

La orientación hacia una solución por sobre todo pacífica de los inevitables conflictos de intereses en la elaboración de las condiciones laborales y salariales tanto como en la legislación, exige que predomine un espíritu de cooperación entre empleadores y empleados. De hecho, una de las fuentes del rápido e inesperado resurgimiento económico de Alemania fue la paz social alcanzada en las relaciones laborales. Contrariamente a lo ocurrido, por ejemplo, en Inglaterra, Italia y Francia, donde durante las décadas de posguerra hubo conflictos internos permanentes tanto en el

ámbito industrial como en el público. En reiteradas ocasiones, las constantes pérdidas económicas causadas por paros o cierres patronales originaron allí una declinación insoslayable del potencial competitivo, mientras que en Alemania los empresarios y sindicalistas lograron mantener un clima de cooperación y evitar grandes interrupciones en los procesos productivos.

Equidad de necesidades significa tomar en cuenta que el mecanismo de oferta y demanda del mercado por sí solo no es capaz de cubrir las necesidades públicas de salud, educación, seguridad ni tampoco de solventar los gastos externos necesarios para conservar el medioambiente. Además, el mecanismo de mercado selecciona la jerarquía de las necesidades a ser satisfechas en función de las prioridades derivadas del poder adquisitivo de la demanda. El criterio del poder adquisitivo, sin embargo, nada dice acerca de la urgencia que existe por satisfacer cierta demanda desde un punto de vista humanitario. Se construyen canchas de golf donde faltan escuelas y hospitales, mientras vastos sectores de la población viven en condiciones paupérrimas. Sin embargo, sería un error rechazar por ello la selección de “necesidades” por el mercado, cuando lo que ocurre es que el mercado sólo es ciego respecto de valores éticos y esa particularidad produce los problemas señalados. Para la ESM, ello significa que el poder adquisitivo no puede ser el único parámetro para la satisfacción de las necesidades humanas. Es necesario establecer mecanismos correctivos con el objetivo de lograr una satisfacción más adecuada a las necesidades reales.

Por lo tanto, una tarea importante del Estado es completar la satisfacción de necesidades por medio del mercado, para hacer posible la participación social de todos los miembros de la sociedad, por cierto no sólo en el sentido de una pura seguridad existencial, sino en el sentido de una participación en todas las oportunidades de la vida que el progreso material y social ofrece.

Esta idea fundamental de la ESM de dar cumplimiento efectivo a la equidad en la satisfacción de las necesidades por medio de una política de compensación social fue implementada en la etapa inicial de la posguerra, en una situación de cambios profundos. Si bien ya existía una tradición que se remontaba hasta los tiempos de las leyes sociales de Bismarck (1881) como base de orientación ideológica común, se manifestaba ahora el anhelo de buscar con el programa de una Economía “Social” de Mercado caminos para la construcción de un “tejido social” en el cual todos los miembros de la sociedad pudiesen ver considerados sus intereses específicos y tener garantizado un cierto nivel de protección social. La pacificación y la inte-

gración de los diferentes grupos sociales alcanzada entonces demostraron ser factores estabilizadores y promotores del bienestar general.

## E. La política social

El anhelo central de la ESM de hacer realidad el “cuadrado mágico”: pleno empleo, crecimiento económico sostenible, estabilidad en el nivel de precios, equilibrio en la balanza de pagos, le otorga a la política social el rango de “elemento clave” para establecer y garantizar el “tejido social”. La idea de un orden de economía de mercado orientada socialmente debe tener en cuenta que no sólo la naturaleza humana se ve expuesta a riesgos como sufrir enfermedades, tener accidentes o envejecer, sino que ciertos riesgos, por ejemplo la vulnerabilidad al desempleo o a la pobreza, son inherentes al sistema económico mismo. No se trata solo de que el mercado no reconoce señales sociales ni emergencias de por sí, sino que la evolución de la industria moderna, de los servicios financieros y del progreso técnico no produce únicamente bienestar, sino que también genera muchos perdedores que no saben defenderse de los procesos de racionalización permanentes. Junto al ya descrito principio de compensación social que sirve para hacer efectivas tanto la equidad respecto de las capacidades como respecto de las necesidades, se requiere también dentro del programa de la ESM una prevención de los riesgos humanos, para evitar tensiones entre distintas capas de la sociedad y fortalecer la cohesión social.

En la expresión constitucional “la República Federal de Alemania es un Estado de derecho federal, social y democrático” se reflejan las obligaciones de que el Estado debe y puede configurar el orden social de manera tal de (1) contemplar con “consideración social” los derechos a libertades personales en cuanto a su compatibilidad social; (2) asegurar la protección de la dignidad mediante una configuración humana de las condiciones del trabajo y frente a las omnipresentes contingencias de la vida que amenazan la existencia humana (Schmidt, 1985, pág. 106).

La política social, o bien la configuración del sistema de protección contra riesgos existenciales, puede ser vista como complemento sistemático de la política económica. Esto quiere decir que en la construcción de la red de protección social hay que aplicar cualitativamente los mismos principios

vigentes en el ordenamiento económico que debe soportar el financiamiento de las prestaciones sociales. De esta manera, los principios de libertad, solidaridad y justicia social tienen que reflejarse en los principios de autorresponsabilidad y de subsidiariedad en la esfera de protección social.

A cada uno de los ciudadanos le pertenece una responsabilidad primaria en la toma de sus propias precauciones frente a los amenazantes riesgos existenciales. El principio de subsidiariedad asegura, por cierto, el apoyo de la comunidad, pero no en detrimento de su capacidad de actuar responsablemente. Atendiendo a la necesidad de proteger la libertad personal, el principio de subsidiariedad exige no despojar a los individuos de lo que pueden realizar con su propio esfuerzo e industria para dejarlo en manos del “paternalismo estatal”. De esta manera, la asistencia subsidiaria es una oferta adicional destinada a mitigar los riesgos asociados con la participación en la competencia del mercado.

La garantía de un bienestar existencial general para asegurar una provisión básica ha encontrado su expresión en la ayuda social y vale para todos los que no pueden subsistir efectivamente en los procesos de mercado. En la ESM tiene validez el principio de que la solidaridad de una sociedad se traduce en su disposición a auxiliar a quienes corren peligro de quedar excluidos de la relación con el conjunto de la sociedad y de su desarrollo social y económico. No obstante, dentro de esta solidaridad, el individuo debe realizar también su contribución en la medida de su capacidad y de sus fuerzas.

Cuantitativamente, la política social debe observar y respetar los límites financieros impuestos por la fuerza de la economía nacional. Lograr un equilibrio óptimo entre el sistema económico y el sistema social es una tarea muy difícil de lograr. Por una parte, se aspira a asegurar un creciente nivel de vida; por la otra, se desea que la mayor cantidad de personas participen de este bienestar. Muchas veces los gobiernos tienden a aplicar la política social en forma selectiva y discriminatoria para distribuir privilegios entre los sectores y grupos sociales favorecidos.

Por lo tanto, hay que destacar el necesario respeto al equilibrio de las interrelaciones entre el poder político y los actores sociales. En el caso del poder político, debe evitarse el ejercicio del poder en forma demagógica por el manejo de las prestaciones sociales en forma arbitraria. En el caso de los grupos sociales, deben contenerse las prácticas de presión y de acercamiento al poder político para obtener –sobre todo en épocas electorales– beneficios indebidos.

El predominio del objetivo redistributivo por sobre el objetivo de crecimiento y de eficiencia económica siempre lleva a graves problemas de inflación y de desempleo o, dicho de otro modo, la falta de eficiencia en una economía no se puede compensar con una política redistributiva forzada. Por eso, yerran los críticos de la ESM cuando señalan como objetivo de la política social la redistribución de ingresos o fondos. La meta principal consiste en la mayor capacitación posible de los seres humanos para que sepan cómo participar con éxito en la economía de mercado. En el sistema de la ESM, nadie tiene el derecho a ser pobre, sino la obligación de no serlo. La responsabilidad de la política social es generar esa obligación y los medios para cumplirla.

### **III. Desafíos de la crisis financiera para América Latina**

Los principios de la economía de mercado nunca estuvieron fuertemente arraigados en América Latina. En última instancia, la opción en favor de medidas de desregulación y de liberalización económica fue mucho más un resultado de la necesidad de ajuste estructural y de las exigencias de la competencia mundial creciente. Consecuentemente, hoy observamos que la mayoría de los países latinoamericanos no logró aumentar su capacidad de competir e integrarse efectivamente en los mercados internacionales. Al contrario, entre sus exportaciones dominan sobre todo las materias primas y los productos agrícolas. Esta estructura responde a las características típicas de las sociedades en vías de desarrollo. Por ello es que continuarán en retirada frente a la creciente competencia de los países asiáticos, por ejemplo, en la industria textil y de otros bienes de consumo.

El hecho de que América Latina no haya sido directamente afectada por la crisis global no es una muestra de fortaleza, sino que más bien atestigua la poca vinculación del subcontinente con los mercados financieros internacionales. En cambio, las consecuencias indirectas de la crisis financiera van a impactar desfavorablemente en el desarrollo de las economías nacionales de América Latina, debido a su gran dependencia de las exportaciones a las sociedades industriales occidentales, que disminuirán sus demandas. Al mismo tiempo, la competencia de Asia irá en aumento, puesto que sus países buscan nuevas oportunidades para la comercialización de sus excedentes de producción.

En esta difícil situación, no sólo existe el peligro latente de que disminuya el consenso en cuanto a las ventajas de la división internacional del trabajo, sino también el respaldo para combatir en forma más eficaz los problemas persistentes de la pobreza, el desempleo y el trabajo informal. Por esta razón, es importante fortalecer el poder adquisitivo de la propia población, para cambiar de una deprimida demanda del exterior a una creciente demanda del interior. Hasta ahora, Brasil es uno de los pocos países que lo consiguió. No obstante, fortalecer la cohesión social por medio de un consenso acerca de la necesidad de reducir las desigualdades económicas y sociales debería ser un tema relevante no sólo para Brasil sino también para muchos otros gobiernos en América Latina. En los países núcleo de la Unión Europea, la preocupación por la cohesión social es tradicionalmente uno de los elementos clave y característicos del denominado capitalismo renano o, expresado de otro modo, de las diferentes realizaciones de una ESM, y fue una de las condiciones básicas del éxito de la experiencia integracionista europea (Rösner, 2007, pág. 77).

Aunque finalmente cada sociedad tendrá que buscar su propio método para alcanzar la necesaria coherencia interna y deberá comparar entre distintos diseños sociales según criterios globales de eficiencia, en última instancia tendrán éxito aquellos diseños sociales que mejor cumplan con las cuatro dimensiones de eficiencia: eficiencia económica en la oferta de productos competitivos; eficiencia social al ofrecer condiciones de empleo consensuadas, sostenibles y de protección social; eficiencia ecológica al producir conservando los recursos y teniendo en cuenta los costos externos; y, finalmente, eficiencia política al garantizar los derechos humanos y tomar decisiones democráticas vinculadas con la sociedad.

### Referencias bibliográficas

- HAYEK, F. A. VON (1981). *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*, Vol. 2: *Die Illusion der sozialen Gerechtigkeit*, Landsberg am Lech.
- HOMER, J. (1988). "Aussagen der katholischen Soziallehre zu gesellschaftlichen Fragen", en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Vol. 21-22, págs. 3-17.
- LACHMANN, W. (1995). "Génesis y principios de la Economía Social de Mercado", en Lachmann, W. - Rösner, H. J.(eds.), *Seguridad Social en la Economía Social de Mercado*, CIEDLA, Buenos Aires.
- MÜLLER-ARMACK, A. (1976): *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*, Friburgo.

- \_\_\_\_\_ (1981). *Religion und Wirtschaft*, Berna y Stuttgart.
- RÖSNER, H. J. (1990): "Principios éticos de la Economía Social de Mercado", en *Contribuciones*, 4/1990, págs. 53-64.
- \_\_\_\_\_ (1995a). "La Economía Social de Mercado como programa de orden económico", en *Ética, economía, política y pobreza. El desafío crucial para Latinoamérica*, CIEDLA, Santa Fe de Bogotá, D.C., Colombia.
- \_\_\_\_\_ (1995b). "La Economía Social de Mercado como modelo normativo de una política social moderna", en Lachmann, W. - Rösner, H. J.(eds.): *Seguridad Social en la Economía Social de Mercado*, CIEDLA, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2007). "Los fondos europeos de cohesión social: algunas lecciones desde la reunificación alemana", en *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, Naciones Unidas.
- SCHMIDT, H. (1985). "La política social como elemento estabilizador en la Economía Social de Mercado", en Jung, W. (ed.), *Características del sistema de la Economía Social de Mercado*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Montevideo.
- SCHNEIDER, L. (1983). *Subsidiäre Gesellschaft. Implikative und analoge Aspekte eines Sozialprinzips*, Paderborn, Munich, Viena y Zurich.

## RESUMEN

Después de que el triunfo del modelo económico inglés neoliberal se transformara con la crisis financiera global en una derrota catastrófica, se vuelve a plantear la relevancia y función de las actividades estatales en el proceso económico. El modelo de la ESM, con su orientación poderosa hacia el Estado como regulador de la competencia y garante del funcionamiento del mercado, podría adquirir un nuevo significado. Aunque América Latina no está siendo afectada directamente por la crisis debido a su escasa vinculación con los mercados financieros internacionales, las consecuencias de ésta ya se hacen notar por el alto nivel de dependencia que exhiben sus economías nacionales respecto de las exportaciones. Este hecho puede significar un gran riesgo para la cohesión social en los países que componen el subcontinente.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung  
A.C. Año XXVI - N° 1 - Marzo, 2009

# **Consenso de Washington vs. Economía Social de Mercado**

Marcus Marktanner  
Jörg M. Winterberg

## **I. Introducción**

El Consenso de Washington obligó a muchos países en desarrollo a adoptar estrategias neoliberales, en particular en cuanto a limitar el rol del Estado. En muchos casos, estas estrategias llevaron a una reducción de la capacidad fiscal y a una mayor desigualdad de ingresos. En la actua-

### **MARKUS MARKTANNER**

Graduado en la Universidad Técnica de Illmenau (Alemania). También cuenta con un doctorado. Profesor en el Departamento de Economía en la American University of Beirut. También fue profesor en diversas instituciones universitarias en Alemania y Estados Unidos. Publicó artículos en varias revistas internacionales especializadas. Consultor del World Food Program, United Nations Economic and Social Commission for Western Asia y de la Fundación Konrad Adenauer. Miembro del Consejo de Redacción de Global Business y Economics Review.

### **JÖRG M. WINTERBERG**

Estudió economía en la Universidad de Würzburg y Umea (Suecia). Doctor en economía política. Trabajó en el instituto de investigación de la fundación Konrad Adenauer durante cuatro años y para la asociación de los bancos alemanes. Rector de la universidad privada SRH en Heidelberg. Experto en el área de economía de mercado social. Fue profesor visitante en las universidades Linköping (Suecia) y de South Dakota. Asesor político en América Latina, Europa Central y del Este, Asia y África del Norte. Su obra El precio de la equidad – cómo Alemania perdió las oportunidades de la globalización fue galardonada como el libro económico del año en Alemania.

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

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

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

## II. Consenso de Washington vs. Economía Social de Mercado

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

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

**CUADRO 1**  
**Sinopsis del Consenso de Washington**

<b>Política</b>	<b>Respuesta al problema de</b>
1. Disciplina fiscal	Crisis de la deuda e inflación
2. Liberalización de las tasas de interés	Pérdida de bienestar asociada con el racionamiento por parte del gobierno de capital nacional e internacional
3. Liberalización de los tipos de cambio	

<b>Política</b>	<b>Respuesta al problema de</b>
4. Reordenamiento de las prioridades del gasto público desde el consumo público hacia la inversión pública en la gente y en las instituciones	Descuido del capital humano y una sobreestimación de la industrialización conducida por el Estado
5. Reformas impositivas con menores tasas impositivas marginales	Evasión impositiva
6. Liberalización del comercio	Escasa exposición a nuevas ideas y negligencia organizacional en las industrias protegidas
7. Liberalización de la cuenta de capital	Acceso limitado a ahorros extranjeros
8. Privatización	Ineficiencias asociadas con industrias operadas por el Estado
9. Desregulación	Falta de amplias oportunidades económicas
Derechos de propiedad	Sectores informales

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

En la práctica, el silencio del Consenso de Washington sobre esta cuestión es una de las principales fuentes de crítica. Su focalización en objetivos finales hace del Consenso de Washington un concepto estático, en tanto que la Economía Social de Mercado, un modelo que enfatiza la competencia como elemento de equilibrio y en la igualdad de oportunidades, es intrínsecamente dinámica. También se podría decir que las políticas del Consenso de Washington son totalmente exógenas al desarrollo económico, en tanto

que las políticas de la Economía Social de Mercado responden más a los desarrollos económicos en la práctica. En forma acorde, la Economía Social de Mercado reclama otras políticas en las primeras etapas del desarrollo económico que en las más tardías. Asimismo, las diferencias entre el Consenso de Washington y la Economía Social de Mercado son más importantes cuando se las discute en el contexto de países menos desarrollados.

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

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

La combinación entre voz y voto político e imposibilidad de efectuar elecciones económicas es una amenaza constante a la consolidación de la democracia. En ese sentido, América Latina, África sub-sahariana y los Estados que sucedieron a la Unión Soviética son casos paradigmáticos. A diferencia de una liberalización simultánea de la economía y la política, la mayoría de las economías en el este asiático impulsaron primero las reformas económicas y relegaron las políticas a un momento posterior. En general, estas economías también tienen menores niveles de desigualdad de ingresos, algo que puede ser atribuido a las reformas agrarias implementadas después de la Segunda Guerra Mundial. Es posible que esta mayor igualdad de ingresos y las mejores posibilidades de elección económica expliquen el hecho de que en muchas economías de Asia del Este los gobiernos comparativamente autoritarios gocen de un alto nivel de legitimidad.

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

Una larga lista de medidas a tomar no puede sustituir una estrategia de desarrollo integral, por lo que el debate sobre el desarrollo requiere que se encaré nuevamente un abordaje holístico de las ciencias sociales que abarque mucho más que los datos estructurales y macroeconómicos fundamentales e incorpore aspectos sociales, históricos e institucionales. La evolución del concepto de Economía Social de Mercado en Alemania durante la Segunda Guerra Mundial representó exactamente esta perspectiva política. Probablemente podamos afirmar sin temor a equivocarnos que el milagro económico alemán de posguerra no fue tanto el resultado de políticas específicas como fue la reforma monetaria de 1948, sino mucho más la firme fe de la sociedad en que el nuevo gobierno no sólo estaba efectiva-

mente comprometido con la recuperación económica, sino también con la “prosperidad para todos” (Erhard, 1957), como la definió poco después de la reforma monetaria Ludwig Erhard y la implementara más tarde como ministro de Economía alemán entre 1949 y 1963, y padre político de la Economía Social de Mercado.

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

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

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

Walter Eucken (1952-2007) definió los principios de la política económica mediante siete principios constitutivos, cuatro principios regulatorios y cuatro suplementarios. Los principios constitutivos son la no intervención en los mecanismos de precios, la primacía de la estabilidad de precios por sobre el objetivo de empleo en política monetaria, mercados abiertos, derechos privados de propiedad, libertad contractual, no intervención puntual del Estado ante quebrantos de los actores económicos y políticas económicas orientadas a objetivos de largo plazo. A pesar de muchas similitudes, por ejemplo, con economías anglosajonas, hay también obvias diferencias, particularmente notables en lo referente al principio de la política monetaria y la orientación al largo plazo de la política económica. Los defensores de la Economía Social

de Mercado esencialmente representan el punto de vista monetarista de la política monetaria en contraposición al keynesianismo. También es importante destacar que la Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo (2008, pág. 3), una cooperación con fines de investigación entre economistas del Banco Mundial, sectores académicos y representantes de la práctica, subraya en su informe final sobre el crecimiento, en línea con la ordopolítica y el espíritu de la Economía Social de Mercado, que un gobierno efectivo “requiere paciencia, un horizonte de largo plazo y la firme persecución de un crecimiento de inclusión como objetivo”.

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

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

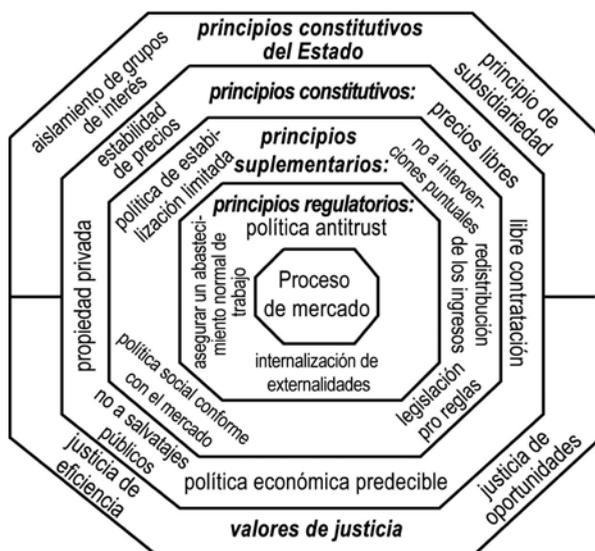
Eucken también formula los siguientes principios suplementarios de las políticas: evitar intervenciones puntuales, formular la legislación en términos de reglas generales más que como políticas intervencionistas, hacer

un uso discreto de políticas de estabilización e impulsar una política social conforme con el mercado que privilegia la inversión en educación y capacitación por sobre las oportunidades de consumo.

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

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

**GRÁFICO 1**  
**El ordoliberalismo en síntesis**



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

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

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

### **III. Competencia con equilibrio social – marco empírico estilizado**

#### **A. La idea básica**

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

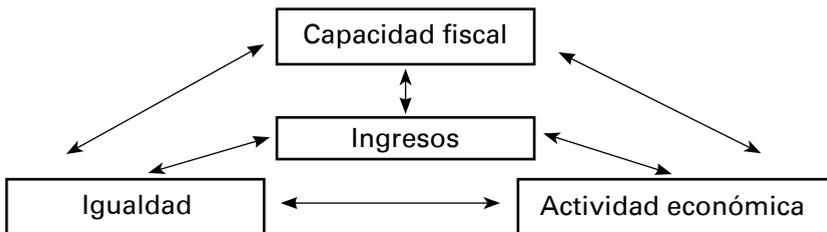
El Estado interviene en todos aquellos casos en los que los costos sociales marginales superan los beneficios económicos marginales de la intervención no gubernamental. Con el fin de evaluar el *trade-off* entre los beneficios económicos y los costos sociales del desarrollo económico orientado hacia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

En la filosofía de la Economía Social de Mercado, la interferencia del gobierno es percibida como un bien público que el Estado provee

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

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

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



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

## B. Datos y fuentes

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

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

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

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

## IV. Resultados empíricos

### A. Tendencias regionales y generales

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

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

recaudan más impuestos y tienen más ingresos de libre disponibilidad. Las regiones más ricas y más igualitarias también parecen tener tasas impositivas marginales más altas, a pesar de que las tasas impositivas marginales están declinando en general.

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

Finalmente, también proveemos en la Tabla 4 del Anexo una ilustración visual de las relaciones empleando diagramas de dispersión (*scatter plots*) con líneas de tendencia ajustadas no linealmente. Estos *scatter plots* muestran que el efecto de la formación de capacidad fiscal sobre el ingreso, la desigualdad y la industrialización siguen una función escalonada (*step function*). Esta observación parece razonable porque los bienes públicos complementarios de las funciones productivas privadas están tan sujetos a retornos marginales descendentes como a otros factores de producción. Un análisis rápido de dichos diagramas sugiere que construir capacidad fiscal hasta aproximadamente un 20 % (e<sup>3</sup>) del PBI suele tener un efecto significativamente positivo sobre la reducción de la desigualdad de ingresos, la iniciación del desarrollo industrial y la promoción de mayores ingresos. Es interesante destacar que un valor de capacidad fiscal del orden del 20 % goza de importante respaldo en la literatura. Przeworski (2003, pág. 169) destaca que Barro, en su artículo de 1990 “Government spending in a simple model of endogenous growth” calibra su modelo utilizando el “valor sorprendentemente alto de =0.25” como tamaño óptimo del sector público. En su trabajo empírico, Cheibub y Przeworski (1997) también confirman que se trata de un número realista.

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

Utilizando un procedimiento de mínimos cuadrados en dos etapas, seguidamente estimamos el modelo simultáneo del Gráfico 2. Este es el primer paso en dirección a una elasticidad de respuesta de todas las varia-

bles en presencia de una variación del 1 % de cada variable. El sistema de ecuaciones a ser estimado para este propósito es:

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

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

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

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

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

Más importantes que los resultados individuales de la regresión es su importancia económica desde una perspectiva sistémica. A los fines demostrativos, programamos el sistema del Gráfico 2 utilizando los coefi-

cientes individuales presentados en la Tabla 6. Específicamente usamos los coeficientes del modelo IV cada vez que la variable respectiva era individualmente significativa en un nivel del 10 %. A pesar de que estas variables a menudo son no significativas en el modelo IV, atribuimos esta circunstancia al incremento del error estándar debido a la reducción en el tamaño de la muestra y la multicolinealidad más que a una insignificancia económica.

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

**TABLA 1**  
**Elasticidad de respuesta**

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

Los resultados reafirman la interacción favorable que existe entre capacidad fiscal, ingreso *per capita* y exportaciones manufactureras. Los resultados indican que, en promedio, un aumento del 1 % en la capacidad fiscal reduce la desigualdad en un 0,18 % y aumenta las exportaciones ma-

nufactureras y los ingresos en aproximadamente un 1,12 % y un 0,25 %, respectivamente. A los efectos de ofrecer un panorama completo, también informamos las elasticidades de respuesta en presencia de una reducción de la desigualdad exógena del 1 % y un 1 % de incremento tanto en las exportaciones manufactureras como en el ingreso.

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

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

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

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

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

	Capacidad fiscal				Ingreso per capita			
	Valores reales		Sim	ESM	Valores reales		Sim	ESM
	1991-1995	2001-2005	2001-2005	Variación	1991-1995	2001-2005	2001-2005	Dividend in %
DivMENA	13.1	13.9	20	6.1	1,763	2,119	2,350	10.9
OiIMENA	11.9	13.1	20	6.9	3,591	4,316	4,902	13.6
LAC	7.2	11.1	20	8.9	3,610	3,994	5,167	29.4
SSA	9.7	15.8	20	4.2	499	539	613	13.7
SA	6.9	6	20	14	353	511	664	29.9
EAP	13	8.6	20	11.4	3,105	3,636	4,041	11.1
EAT	14.5	15.1	20	4.9	8,268	11,669	12,604	8.0

	Desigualdad				Sector manufacturero			
	Is-Values		Sim	ESM	Valores reales		Sim	ESM
	1991-1995	2001-2005	2001-2005	Dividend in %	1991-1995	2001-2005	2001-2005	Dividend in %
DivMENA	47	47	43.5	-7.4	6.1	7.3	11.6	58.9
OiIMENA	42	45	40.9	-9.1	2.6	2.9	4.5	55.2
LAC	47	46	39.5	-14.1	5.7	9.3	20.1	116.1
SSA	49	49	43.9	-10.4	2.1	3.7	6.1	64.9
SA	49	49	40.0	-18.4	6.6	8.6	27.2	216.3
EAP	44	45	42.0	-6.7	15.1	23.7	37.5	58.2
EAT	37	38	35.8	-5.8	40.2	59.1	83.5	41.3

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

## V. Conclusiones

El Consenso de Washington fue una derivación de la contrarrevolución neoclásica de la década de 1980. Como ningún otro concepto de moda en

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

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

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

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

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

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

## Anexo

**TABLA 1**  
**Clasificación regional de países**

<b>SSA (N=48)</b>	<b>LAC (N=38)</b>	<b>WE (N=28)</b>	<b>EAP (N=12)</b>	<b>ECE (N=28)</b>
Angola	Antigua y Barbuda	Andorra	Brunei	Albania
Benin	Argentina	Austria	Camboya	Armenia
Botswana	Aruba	Bélgica	China	Azerbaiyán
Burkina Faso	Bahamas	Islas del Canal	Indonesia	Belarus
Burundi	Barbados	Cyprus	Japón	Bosnia H.
Camerún	Belice	Dinamarca	Corea del Norte	Bulgaria
Cabo Verde	Bolivia	Islas Feroe	RPD Lao	Croacia
Rep. Central Africana	Brasil	Finlandia	Mongolia	República Checa
Chad	Islas Caimán	Francia	Myanmar	Estonia
Comoros	Chile	Alemania	Filipinas	Georgia
Rep. Dem. de Congo,	Colombia	Grecia	Tailandia	Hungría

<b>SSA (N=48)</b>	<b>LAC (N=38)</b>	<b>WE (N=28)</b>	<b>EAP (N=12)</b>	<b>ECE (N=28)</b>
Rep. Congo	Costa Rica	Groenlandia	Vietnam	Kazajistán
Costa de Marfil	Cuba	Islandia		Rep. Kirguisa
Guinea Ecuatorial	Dominica	Irlanda	<b>EAT (N=5)</b>	Letonia
Eritrea	Rep. Dominicana	Isla de Man	Hong Kong	Lituania
Etiopía	Ecuador	Italia	Corea, Rep.	Macedonia
Gabón	El Salvador	Liechtenstein	Macao	Moldavia
Gambia	Granada	Luxemburgo	Malasia	Polonia
Ghana	Guatemala	Malta	Singapur	Rumania
Guinea	Guyana	Mónaco		Rusia
Guinea-Bissau	Haití	Países Bajos	<b>OiMENA (N=10)</b>	Serbia
Kenia	Honduras	Noruega	Algeria	Eslovaquia
Lesoto	Jamaica	Portugal	Bahrain	Eslovenia
Liberia	México	San Marino	Irán	Tayikistán
Madagascar	Antillas Holandesas	España	Irak	Turquía
Malawi	Nicaragua	Suecia	Kuwait	Turkmenistán
Mali	Panamá	Suiza	Libia	Ucrania
Mauritania	Paraguay	Reino Unido	Omán	Uzbekistán
Mauricio	Perú		Qatar	
Mayotte	Puerto Rico	<b>OCE (N=18)</b>	KSA	
Mozambique	San Cristóbal y Nieves	Samoa Americana	UAE	
Namibia	Santa Lucía	Australia		
Niger	San Vicente y las Granadinas	Fidji	<b>DivMENA (N=10)</b>	
Nigeria	Surinam	Polinesia Francesa	Djibouti	
Ruanda	Trinidad y Tobago	Guam	Egipto	
Senegal	Uruguay	Kiribati	Israel	
Seychelles	Venezuela, RB	Islas Marshall	Jordania	
Sierra Leona	Islas Vírgenes (U.S.)	Micronesia	Líbano	

SSA (N=48)	LAC (N=38)	WE (N=28)	EAP (N=12)	ECE (N=28)
Somalia		Nueva Caledonia	Marruecos	
Sudáfrica	<b>SA (N=8)</b>	Nueva Zelanda	Siria	
Sudán	Afganistán	Islas Marianas del Norte	Tunisia	
Suazilandia	Bangladesh	Palaos	Palestina	
Santo Tomé y Príncipe	Bután	Papúa-Nueva Guinea	Yemen	
Tanzania	India	Samoa		
Togo	Maldivas	Islas Salomón	<b>NAM (N=3)</b>	
Uganda	Nepal	Timor Oriental	Bermuda	
Zambia	Pakistán	Tonga	Canadá	
Zimbabwe	Sri Lanka	Vanuatu	Estados Unidos	

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

Período	Div MENA	Oil MENA	LAC	SSA	SA	EAP	EAT	OCE	NAM	WE	ECE
1961-65	805	1,069	2,238	563	197	1,065	1,430	8,266	14,873	8,525	1,432
1966-70	932	2,094	2,534	610	211	1,519	1,907	9,701	17,300	10,253	1,656
1971-75	1,158	3,110	3,030	682	216	1,946	2,592	10,695	19,092	12,415	1,930
1976-80	1,382	4,242	3,456	674	233	2,191	3,526	11,228	21,392	13,933	2,005
1981-85	1,567	3,940	3,448	574	261	2,361	4,502	11,891	22,938	14,958	2,134
1986-90	1,602	3,244	3,446	534	306	2,747	6,170	13,029	26,405	17,003	2,357
1991-95	1,763	3,591	3,610	499	353	3,105	8,268	13,610	27,906	18,560	1,900
1996-2k	1,988	3,401	3,902	509	426	3,332	9,954	15,493	31,578	20,503	1,923
2001-05	2,119	4,316	3,994	539	511	3,636	11,669	17,104	61,631	22,389	2,379

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

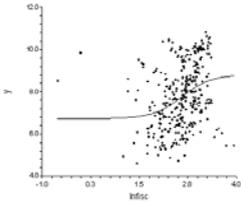
Período	Div-MENA	Oi-MENA	LAC	SSA	SA	EAP	EAT	OCE	NAM	WE	ECE
1996-2k	36.4	37.5	30.7	35.0	33.5	42.5	34.7	45.3	38.8	46.3	34.5
2001-05	36.4	28.2	30.8	33.1	30.6	42.2	31.5	45.9	36.7	43.4	28.0

**TABLA 3**  
**Matriz de correlación de Pearson**

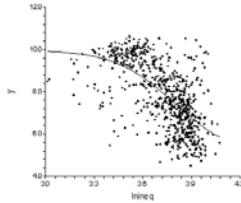
	Ingreso	Ineq.	Exp. manufac.	Ing.tribut.	Pago de int.	Cap. fisc.	Tasa imp. marg.
Ingreso	1.00	-0.71	0.30	0.52	-0.55	0.62	0.14
Desigualdad	-0.71	1.00	-0.42	-0.58	0.52	-0.67	-0.22
Exp. manufac.	0.30	-0.42	1.00	0.09	-0.34	0.16	0.03
Ingresos tribut.	0.52	-0.58	0.09	1.00	-0.22	0.97	0.46
Pago de intereses	-0.55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

**TABLA 4**  
**Diagramas de dispersión**

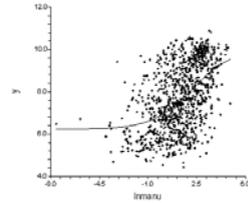
Ingresos vs.  
Capacidad fiscal



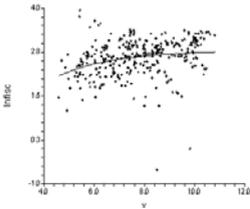
Ingresos vs.  
desigualdad



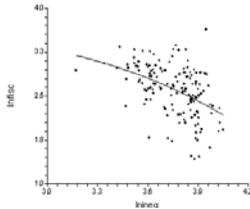
Ingresos vs. sector  
manufact.



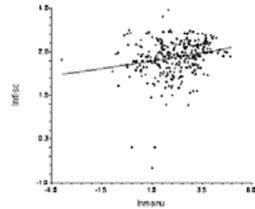
Capacidad fiscal vs.  
ingresos



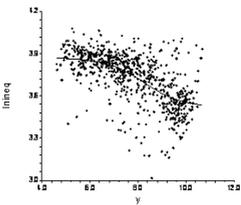
Cap. fiscal vs.  
desigualdad



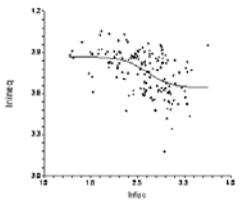
Cap. fiscal vs. sect.  
manufact.



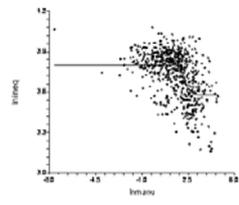
Desigualdad vs.  
ingresos



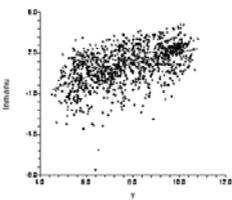
Desigualdad vs. Cap.  
fisc.



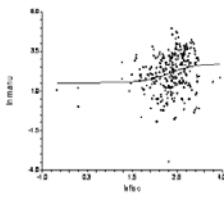
Desigualdad vs. sector  
manufact.



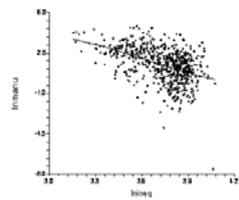
Sector manufact. vs.  
ingresos



Sector manufact. vs.  
Cap. Fiscal.



Sector manufact. vs.  
desigualdad



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

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

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

**TABLA 6**  
**Estimaciones TSLs utilizando (Robust -HAC-)**

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

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

### Referencias bibliográficas

- ARELLANO, M. (2003). *Panel Data Econometrics*, Oxford: Oxford University Press.
- BARRO, ROBERT J. (1990). "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", en *Journal of Political Economy*, 98, pp. 103-125.
- CAMERON, A. C. - TRIVEDI, P. K. (2005). *Microeconometrics, Methods and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CHEIBUB, JOSE A. - PRZEWORKSI, A. (1997). "An Econometric Evaluation of the Impact of Government Expenditures on Economic Growth", en Albert Breton, Gianluigi Galeotti, Pierre Salmon, and Ronald Wintrobe (eds.), *Understanding Democracy: Economic and Political Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press, New York.
- COTTRELL, A. - LUCCHETTI, R. (2008). *Gnu Regression, Econometrics and Time-series*, <http://gretl.sourceforge.net/>.
- CLIFT, JEREMY (2003). "Beyond the Washington Consensus", en *Finance & Development*, 2003.
- COMMISSION ON GROWTH AND DEVELOPMENT (2008). *The Growth Report, Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Conference Edition, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, D. C.
- ERHARD, LUDWIG (1957). *Wohlstand für Alle*. [Prosperidad para todos], Düsseldorf.
- EUCKEN, WALTER (2007). *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, [Principios de la política económica of Economic Policy]. 7<sup>ma</sup> edición, Tübingen.
- FRIEDRICH, CARL J. (1955). "The Political Thought of Neo-Liberalism", en *American Political Science Review* 49 (2): 509-525.
- KARSTEN, SIEGFRIED G. (2005). "Social Market Economy Revisited", en *International Journal of Social Economics*, Volume 32, Nr. 7, págs. 602-615.
- MEGAY, E.N. (1970). "Anti-Pluralist Liberalism: The German Neoliberals", en *Political Science Quarterly*. 85.3, p. 422-442.
- MARANGOS, JOHN (2007). "Was Shock Therapy Consistent with the Washington Consensus", en *Comparative Economic Studies*, 2007, 49, (32-58).
- PRZEWORKSI, A. (2003). *States and Markets, A Primer in Political Economy*, Cambridge University Press, New York, USA.
- SACHS, JEFFREY (1998). "Making it Work", en *The Economist*, Sept. 10, 1998.
- STIGLITZ, JOSEPH (2002). *Globalization and its Discontents*, W. W. Norton Company, Nueva York.
- WILLIAMSON, JOHN (1989). "What Washington Means by Policy Reform", en Williamson, John (ed.): *Latin American Readjustment: How Much has Happened*, Washington, Institute for International Economics 1989.

- \_\_\_\_\_ (2002). *Did The Washington Consensus Fail? Washington, Dc: The Peterson Institute for International Economics, Outline of Speech at the Centre for Strategic & International Studies November 6, 2002.*
- \_\_\_\_\_ (1993). "Democracy and the 'Washington Consensus'", en *World Development* 21(8), págs. 1329–1336.
- \_\_\_\_\_ (1994). "In Search of a Manual for Technopolis", en Williamson, John (ed), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics: Washington DC.
- \_\_\_\_\_ (1996). "Lowest Common Denominator or Neoliberal Manifesto? The Polemics of the Washington consensus", en Auty, R.M. - Toye, J. (eds.), *Challenging the Orthodoxies*, St Martins Press, New York.
- \_\_\_\_\_ (1997). "The Washington Consensus Revisited", en Emmerij, L. (ed.), *Economic and Social Development in the XXI Century*, Inter-American Development Bank, Washington DC.
- \_\_\_\_\_ (2000). "What should the World Bank think about the Washington consensus?", en *The World Bank Research Observer* 15(2), págs. 251–264.
- \_\_\_\_\_ (2003A), "Summing Up", en Kuczynski, P.P. - Williamson, J. (eds.), *After the Washington Consensus*, Institute for International Studies: Washington DC.
- \_\_\_\_\_ (2003B). "Our agenda and the Washington consensus", en: Kuczynski, P.P. - Williamson, J. (eds.), *After the Washington Consensus*, Institute for International Studies, Washington DC.
- \_\_\_\_\_ (2004). A Short History of the Washington Consensus, Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference "From the Washington Consensus towards a new Global Governance", Barcelona, septiembre 24–25, 2004.

### Fuentes estadísticas

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

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

### RESUMEN

Originalmente, la filosofía de la Economía Social de Mercado fue desarrollada como un modelo para la Alemania de posguerra que buscaba equilibrar la eficiencia de la competencia con la igualdad

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

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung  
A.C. Año XXVI - N° 1 - Marzo, 2009



# **Economía Social de Mercado: una opción económica para Latinoamérica\***

Marcelo F. Resico

Latinoamérica enfrenta desafíos importantes de cara al siglo XXI, muchos de los cuales provienen de un escenario económico internacional cambiante. Asimismo, actualmente la coyuntura de la economía internacional requiere, con justa razón, atención por parte de la dirigencia de nuestros países. En este artículo, sin embargo, deliberadamente no atenderemos estas cuestiones directamente sino, indirectamente, a través del planteo de una serie de problemas estructurales e internos de la región desde el punto de vista de su organización económico-institucional, como ser la pobreza y la desigualdad, la insuficiente calidad institucional y la aún escasa competitividad de productos exportables con alto valor agregado. Es precisamente con respecto a este tipo de cuestiones más estructurales que el enfoque de la Economía Social de Mercado puede ser una propuesta más relevante para orientar políticas.

\* El presente artículo es una versión reformada y corregida de la conferencia sobre la Economía Social de Mercado y la DSI, dictada en la UCA en junio de 2008.

## **MARCELO F. RESICO**

Doctor en Economía (UCA). Maestría en Economía y Ciencias Políticas (ESEADE) y diplomado en ESM (Univ. Miguel de Cervantes). Investigador visitante del Instituto para la Política Económica de la Univ. de Colonia, Alemania (2006). Profesor e investigador del Dpto. de Economía de la UCA, donde dirige el Programa de Economía e Instituciones (PEI). Co-editor de la Revista *Ensayos de Política Económica* y columnista macroeconómico de la revista *Agromercado*. Colabora con la Fundación Konrad Adenauer y otras asociaciones políticas y empresariales como especialista en asuntos económicos.

La región viene experimentando en los últimos 25 años la aplicación consecutiva de dos oleadas ideológicas diversas en cuanto a la organización económica. Por un lado, durante los años 90 cobró impulso un consenso basado en un marcado optimismo alrededor de los mercados desregulados. En los últimos años, como contrapartida, la región (en general y salvando las excepciones) varió hacia una connotación de rechazo a la anterior inspiración, para instalar enfoques más centrados en la intervención estatal con elevadas dosis de pragmatismo. En ambas oleadas hubo países de la región que supieron extraer los mejores resultados en ambos contextos, y han sido precisamente aquellos que han podido sustraerse al vaivén ideológico extremo, mediante la integración de los elementos positivos tanto del mercado como de la correcta intervención del Estado en la economía.

En este sentido, la Economía Social de Mercado (ESM) provee un marco de principios, de instituciones y de políticas económicas conscientemente integrado para realizar esta síntesis superadora. Sin dudas, este enfoque ha tenido su influencia en los contados países de la región que han obtenido estos mejores resultados, mientras que en numerosos casos aún persisten las propuestas ideologizadas, retóricas y basadas en la improvisación que no permiten un desarrollo económico equitativo y sustentable en el mediano y largo plazo, a pesar de las vanas promesas de ello.

Para mostrar estas afirmaciones, en el presente artículo recorreremos los siguientes temas: I. una breve introducción al concepto de la ESM; II. su ubicación dentro de las corrientes de pensamiento social; III. exposición de sus principios socio-políticos constitutivos; IV. articulación de sus principios económicos, instituciones y políticas económicas; y, finalmente, V. enseñanzas para su posible aplicación en el marco de las economías latinoamericanas en la actualidad.

## **I. ¿Qué es la Economía Social de Mercado?**

La ESM es, al mismo tiempo, una teoría completa de la economía y un modo de organización probado de la economía real. Este enfoque se desarrolló en Alemania y se aplicó exitosamente a la economía de este país luego de la segunda posguerra. Tal es así que los resultados de su aplicación fueron calificados como un “milagro económico” e influyeron notablemente

en soluciones similares en países vecinos de la época. Más recientemente, este enfoque contribuyó en forma importante a la superación de la división de Alemania luego de la reunificación en 1989. Asimismo, la solidez teórica de la propuesta, junto a sus buenos resultados, colaboraron para que este enfoque influyera tanto en el sistema económico adoptado por la Unión Europea como así también en los países en transición y otros países en desarrollo.

La ESM surgió de la búsqueda de un marco económico e institucional de mediano y largo plazo que pudiera ser explícito, respetado y estable como base para la organización de un sistema económico. Los diferentes actores de la economía, como los consumidores, inversores, ahorristas, sindicatos, empresarios, requieren de un marco de referencia claro y confiable a mediano y largo plazo para la toma de decisiones. Este marco influye no sólo en las decisiones que se toman con vistas a resultados inmediatos, sino también, especialmente, a las que implican un cierto contexto de situación en el futuro, como las inversiones productivas o las pensiones y colocaciones financieras. Esta concepción es denominada en el enfoque de la ESM “sistema de ordenamiento de la economía”.

El interés permanente que existe en estudiar el enfoque de la ESM reside, precisamente, en que es explícitamente un sistema completo de organización económica. Y en este sentido, desde el punto de vista histórico, ha resultado de especial relevancia y utilidad en aquellas situaciones o casos donde este marco no existía o era necesaria una concepción más integral del mismo. Esta concepción abarca una serie de elementos como conceptos y principios teóricos, instituciones, políticas económicas específicas, y las relaciones del sistema económico con aspectos extra-económicos tales como la política, el ecosistema, la sociedad, la ética y la cultura.

La Economía Social de Mercado se basa en la organización de los mercados como mejor sistema de asignación de recursos y trata de corregir y proveer las condiciones institucionales, éticas y sociales para su operatoria eficiente y equitativa. En los casos requeridos, no se abstiene de compensar o corregir posibles excesos o des-balances que puede presentar un sistema económico moderno basado en mercados libres, caracterizado por una minuciosa y extensa división del trabajo y que, en determinados sectores y bajo ciertas circunstancias, puede alejarse de una competencia leal y eficaz.

Esta definición de la ESM como modelo socioeconómico proviene de las ideas desarrolladas por Alfred Müller-Armack.<sup>1</sup> Este economista no sólo lanzó el término Economía Social de Mercado al debate público en

Alemania, sino que contribuyó en gran medida a la fundamentación de su concepción teórica. Según la definición de Müller-Armack, el sentido de la ESM es la “combinación del principio de la libertad del mercado con el principio de la equidad social”. El marco de referencia antropológico-social es el de la libertad del hombre complementada por la justicia social. Asimismo, se puede afirmar que, en este contexto, la ESM fue desarrollada como una alternativa liberal frente a la economía planificada y una alternativa social a la economía de mercado al estilo clásico.

El sistema de la ESM surge del intento consciente de sintetizar todas las ventajas del sistema económico de mercado: fomento de la iniciativa individual, productividad, eficiencia, tendencia a la auto-regulación, con los aportes fundamentales de la tradición social cristiana de la solidaridad y la cooperación, que se basan necesariamente en la equidad y la justicia en una sociedad dada. En este sentido, la idea de la ESM propone un marco teórico y de política económico-institucional que busca combinar la libertad de acción individual dentro de un orden de responsabilidad personal y social. Los representantes de esta concepción trabajan en una síntesis consciente de la tradición político-económica liberal en cuanto a los “derechos individuales”, el “republicanismo” y el “mercado” con la tradición del pensamiento social-cristiano, que enfatiza la “dignidad humana”, la “justicia social” y la “solidaridad”.

Müller-Armack plasmó la idea fundamental de la Economía Social de Mercado en una breve fórmula conceptual y generalizadora cuyo contenido tiene que ser concretado tomando en cuenta las respectivas condiciones sociales específicas de implementación. Asimismo, diseñó el concepto de la ESM como una idea abierta y no como una teoría cerrada. Por un lado, este enfoque permite adaptar el concepto a las condiciones sociales cambiantes. Por otro lado, se pone de manifiesto que la dinámica de la ESM exige necesariamente una apertura frente al cambio social. Las adaptaciones y variaciones conceptuales no deben, sin embargo, violar o socavar la idea fundamental del concepto.

El aporte de Müller-Armack no se produjo aisladamente, sino que formaba una corriente intelectual junto a los integrantes de la “Escuela de Friburgo”, en particular Walter Eucken, Leonhard Miksch y Franz Böhm, junto con los importantes aportes de Wilhelm Röpke y Alexander Rüstow.<sup>2</sup> Los intelectuales y políticos que desarrollaron la ESM buscaban un enfoque para el mejor ordenamiento posible de la economía, lo que implicaba un

conjunto coherente de principios económicos, instituciones, condiciones sociales y consideraciones éticas, lo cual derivaba de las distintas disciplinas de las que provenían, ya que constituían un grupo interdisciplinario que incluía economistas, juristas, sociólogos y teólogos.<sup>3</sup>

Este programa intelectual tomó cuerpo en una serie de recomendaciones de política económica que se impulsaron desde la Asociación para la Economía Social de Mercado, institución que agrupaba a los mismos académicos con una serie de representantes del ámbito de las influyentes pequeñas y medianas empresas alemanas (*Mittelstand*).<sup>4</sup> Finalmente, Ludwig Erhard, nombrado primero director económico por los aliados y luego ministro de Finanzas de la administración de Konrad Adenauer, fue el encargado de llevar a la práctica el programa con todo éxito, por lo cual Alemania realizó una recuperación económica tan asombrosa que se denominó *Wirtschaftswunder* o “milagro económico alemán”.

En este sentido, Ludwig Erhard es considerado el gran impulsor de la aplicación práctica de la ESM y se lo considera generalmente como el padre de la idea. Como ministro de Economía, su influencia fue decisiva en la concepción de la reforma económica y monetaria alemana de 1948, que constituyó la implementación práctica de la Economía Social de Mercado. Durante toda su trayectoria, que incluyó posteriormente el puesto de canciller federal, continuó en esta línea al verificarse el éxito de su aplicación. Asimismo, hay que destacar que todo ello fue parte integral del proyecto político de la Democracia Cristiana de Alemania, liderada por Konrad Adenauer, partido que inspiró en buena medida los sistemas políticos de la posguerra europea.

## **II. Liberalismo, socialismo y pensamiento social-cristiano**

La ESM nació en un marco de pensamiento social-cristiano, que adoptó y adaptó los logros del liberalismo político y económico, entendiendo que, correctamente interpretado, procede de una misma tradición, en tanto su base fundamental es la dignidad absoluta de la persona humana. A la vez aportó la tradición comunitarista y solidarista que se deriva de la tradición social cristiana en línea directa desde sus orígenes. De este modo surgió una nueva síntesis que se distingue tanto del socialismo como del liberalismo “extremos”.

Podemos esquematizar la postura del “liberalismo extremo” como aquella que postula que la sociedad es un conjunto de mercados, que la economía de mercado es eficiente y se auto-regula, y que el Estado siempre “distorsiona” los resultados eficientes del mercado. Como resultado de esta postura teórica, la política económica de este liberalismo se reduce al axioma de que en cualquier contexto y bajo cualquier circunstancia, hay que “reducir el Estado”.

Por otro lado, podemos sintetizar la postura del “socialismo extremo” como aquella que parte de la afirmación de que el Estado representa al conjunto de la sociedad, que el Estado es eficiente y que, por el contrario, los mercados producen resultados inequitativos. Para esta postura teórica, la política económica surge del axioma de que en cualquier contexto y bajo cualquier circunstancia hay que ampliar las responsabilidades del Estado.

Frente a estas dos posturas ideológicas que renuncian a la realidad, el pensamiento social-cristiano sostiene que la sociedad está constituida por personas, sus comunidades intermedias (familias, asociaciones) y el Estado, en una serie de conjuntos sujetos a una gradación. Para esta postura, tanto el mercado como el Estado deben estar al servicio de la persona humana y de sus asociaciones más pequeñas, y no al revés.

Justamente esto último termina sucediendo, como la experiencia histórica demuestra, con la aplicación de las posturas anteriores, donde en el caso del liberalismo extremo, la persona queda sometida al resultado presuntamente impersonal o mecánico del mercado o, en el caso del socialismo extremo, la persona queda sometida al poder de un “super-Estado” que se aleja cada vez más y más de las necesidades de las personas.

Fenómenos que en nuestro contexto regional, influido por la historia y la cultura, han llevado alternadamente (en el siglo XX) a sistemas como el de privilegios elitistas de economía monopólica y concentrada o a sistemas populistas-demagógicos que se limitan a repartir, mientras duren, las rentas que se apropia un Estado. Ambos sistemas, como la experiencia demuestra, no son sustentables en el tiempo; el primero porque atenta contra la justicia social y la participación democrática en la economía y la sociedad, y el segundo, entre otras cosas, porque no genera recursos productivos suficientes para sostener el ritmo de distribución de rentas y beneficios.

Desde el punto de vista económico, la postura del pensamiento social-cristiano se basa en que la economía de mercado es el mejor sistema de asignación de recursos, pero necesita un sólido marco jurídico-institucional, resguardos sociales, y condiciones éticas para su buen funcionamiento.

### III. Una síntesis de libertad y justicia social

En el contexto de esta corriente de pensamiento, podemos caracterizar la ESM como un sistema económico que trata de combinar las necesidades de libertad económica por un lado, con la justicia social, por otro. En la ESM, la “libertad” y la “justicia social” como valores sociales fundamentales constituyen los dos aspectos de una relación que guarda un delicado equilibrio. No es posible inclinar la balanza en forma permanente en beneficio de ninguno de los dos términos; por el contrario, ambos valores se complementan.

La “libertad económica” implica evidentemente la ausencia de coerciones que van en contra de la esfera de derechos de la persona, y desde el punto de vista económico implica la liberación de la iniciativa individual, el espíritu de empresa y la generación de innovaciones que según la teoría económica moderna son las fuentes más importantes de la productividad y del crecimiento económico.

Por otra parte, la “justicia social” implica la búsqueda en el plano económico de la igualdad de oportunidades para el despliegue de los propios talentos y se basa en la solidaridad con el resto de los ciudadanos. La justicia social es un ideal o valor social que caracteriza la convivencia humana y guía la creación de lazos sociales. De acuerdo con ella, todos los miembros de la sociedad deben participar en el bienestar, así como en la creación, multiplicación y conservación de la riqueza.

En este sentido, la “justicia de rendimiento” del mercado debe ser complementada por la “justicia de compensación”, porque a la larga, el progreso y el crecimiento no son realizables en condiciones de un marcado desequilibrio social. Por el contrario, lo que se espera es que la compensación social permita liberar potencialidades económicas. Con estos antecedentes, la cohesión social que se espera obtener como resultado de la justicia social debe evitar los grandes contrastes sociales y proteger la paz social en el interés de la prosperidad económica de una comunidad determinada.

La compensación social se puede alcanzar a través de una política redistributiva del Estado. Los recursos necesarios son financiados con los ingresos públicos, es decir, en gran parte por los impuestos que deben ser pagados por la población en condiciones de tributar. En la medida en que el Estado impone un cierto mínimo de solidaridad indispensable, debe

velar por que la política de compensación social sea medida y eficiente, para evitar que se amplifiquen ciertos efectos contraproducentes como la dilución de la auto-responsabilidad de la persona.

Asimismo, la ESM presupone que un sistema económico que se desarrolla implica un “consenso social” que se basa naturalmente en la participación de los beneficios obtenidos en el proceso de crecimiento. Un sistema económico adecuado y productivo no puede basarse en una sociedad conflictiva, y un sistema económico productivo y eficiente genera conflictos de intereses concretos si los beneficios no se difunden de una manera amplia en la sociedad en la que se producen.

Los principios socio-políticos fundamentales de la ESM, que derivan de la fuente de pensamiento social-cristiana que la origina, son los de “responsabilidad personal”, “solidaridad” y “subsidiariedad”. La responsabilidad personal implica en última instancia el principio inalienable de la dignidad de la persona humana, la cual es la fuente de todos los derechos en las diferentes esferas, incluso en el campo económico.

Por otra parte, como señalamos, el núcleo de la relación económica de este principio es que la autonomía posibilita el ámbito para el mejor desarrollo de la iniciativa propia, del espíritu de laboriosidad y de empresa, y también de la capacidad de crear e innovar para afrontar la satisfacción de las necesidades o para utilizar de un mejor modo los recursos con que se cuenta.

De esta manera, el principio de la responsabilidad personal establece que la política estatal debe afectar en el menor grado posible la libertad y la auto-responsabilidad. La responsabilidad requiere autonomía, la cual se relaciona con el desarrollo de la persona y de sus asociaciones espontáneas, como la familia, las asociaciones, las comunidades, etc.

La solidaridad se basa en una interrelación y responsabilidad mutua, éticamente fundada, entre los integrantes de grupos sociales (familia, comunidades, sociedad). Esto contiene derivaciones evidentemente éticas, como el respeto y la responsabilidad por los demás, en especial con aquellos que cuentan con menos posibilidades. Por otra parte, tiene una serie de derivaciones económicas, como la mejora de la convivencia, que está relacionada con una estabilidad institucional superior y el hábito de la cooperación y el trabajo en equipo, fundamental para el éxito de cualquier empresa.

Según este principio, los puntos comunes de las condiciones de vida y la convergencia de intereses tienen que constituir la base de la ayuda

mutua. Cada uno debe contribuir con su capacidad para que los demás se desarrollen. Las funciones comunitarias subsidiarias caracterizan un Estado prestatario y se refieren, en el marco del orden social, especialmente a la prevención y provisión social.

La subsidiariedad es un principio fundamental del gobierno y de la sociedad, que reza que el centro de las decisiones sociales y económicas debe estar situado en la autoridad más cercana posible a la persona concreta. Es decir que entre el Estado y las asociaciones intermedias prevalecen estas últimas y entre estas y las familias o las personas, las últimas son las definitivas.

Ahora bien, existen ciertas tareas que asume la esfera más elevada cuando no pueden ser gestionadas eficazmente por las entidades de base debido a la naturaleza de la función o cuando esta se encuentra momentáneamente incapacitada. En estos casos se da la función “supletoria” de la autoridad superior, ya sea de forma estable (en los casos que se derivan de la propia naturaleza de la actividad, por ejemplo la creación de dinero estatal) o en forma momentánea (en los casos temporales, por ejemplo, la intervención por parte del banco central en una entidad financiera que entró en crisis). La entidad superior sólo actúa si la inferior no es capaz de hacerlo por sus propios medios.

El principio de subsidiariedad otorga prioridad a la autoayuda frente a la asistencia del Estado; por otro lado, implica también que las entidades superiores ayuden a las entidades inferiores para que estas últimas puedan cumplir sus funciones. Todo lo que el individuo puede asumir bajo su propia responsabilidad, ya sea por sí solo o en su círculo privado, no forma parte de las funciones de las instituciones estatales superiores. En este sentido, la ESM contempla la protección de la autonomía del individuo con respecto a las intervenciones del Estado.

#### **IV. Instituciones y políticas económicas de la ESM**

Para llevar a la realidad concreta los principios sociopolíticos enumerados hasta aquí, la Economía Social de Mercado se basa en una serie de principios económicos que se derivan de ellos. La primera enunciación de los mismos se debe al aporte del economista Walter Eucken, uno de

los líderes de la Escuela de Friburgo, quien los clasificó en dos grupos: los denominados “principios estructurales”, que son los dedicados a garantizar el ámbito de libertad económica, y los “principios reguladores”, que son los que previenen los posibles abusos de esa libertad y garantizan que los beneficios generados en el mercado se difundan de manera socialmente justa.<sup>5</sup>

Los principios estructurales implican el desarrollo de una economía de mercado que, correctamente diseñada, brinda el sistema de aliento a la producción y de organización económica más eficiente conocido:

1. *Primacía de la política monetaria*, para estabilizar el valor de la moneda como condición necesaria para una economía competitiva operativa en el tiempo.
2. *Mercados abiertos y competitivos*, es decir, eliminación de restricciones en la oferta y demanda para los productos domésticos e internacionales.
3. *Libertad de establecer contratos*, para incrementar la competencia y restringir los abusos.
4. *Propiedad privada* de los medios de producción, condición necesaria para la eficiencia económica y la libertad humana.
5. *Transparencia* que responsabilice las acciones que van contra la competencia.
6. *Políticas económicas estables y predecibles*, que son esenciales para las decisiones a largo plazo.

En cuanto a los principios reguladores, tienen que ver con el marco institucional y la política económica a cargo del Estado, y son los necesarios para que una economía de mercado brinde los beneficios de su alta productividad al servicio de la sociedad en su conjunto:

1. *Política anticíclica integral* que combata y modere la formación de alternancias pendulares de períodos de auge y recesión;<sup>6</sup>
2. *Defensa de la competencia*, que controle los abusos del poder económico-social, en principio por medio de la competencia.<sup>7</sup>
3. *Políticas sociales*, para fortalecer a los grupos con desventajas y afianzar la igualdad de oportunidades.<sup>8</sup> Según este principio, la operatoria del mercado libre no resuelve por sí sola los problemas de la equidad en la distribución del ingreso y la riqueza. Se requie-

ren impuestos y regulaciones para eliminar privilegios especiales que distorsionan los precios de mercado. Otras medidas incluyen la legislación de bienestar social, políticas industriales, etc. Todas justificadas en tanto no invaliden las condiciones competitivas, colaboren en que los precios reflejen mejor la escasez y no desalienten la inversión a largo plazo;

4. Los *precios deben reflejar todos los costos*, es decir, la legislación debe tender a internalizar en los precios de mercado lo que la teoría económica denomina “externalidades” o costos y beneficios externos, como la contaminación, las conductas depredadoras, etc.

Desde el punto de vista de la “estrategia de intervención”, hemos de partir de que frente a la necesidad de reacomodamiento económico existen tres posibles estrategias de la política económica, de las cuales las dos primeras son contraproducentes por diversas causas, y la tercera es la que propone la Economía Social de Mercado.

La primera es el *laissez faire*, es decir, no hacer nada, puesto que el mercado se autorregula; esta estrategia conlleva en muchos casos un alto costo social e incluso económico.<sup>9</sup> La segunda es el “control-coactivo”, que interrumpe el proceso económico del sistema de precios y, por lo tanto, conduce a desequilibrios económicos en el mediano o largo plazo.<sup>10</sup> La tercera estrategia consiste en la “intervención-cooperativa”, la cual dosifica, sin interrumpir, el proceso de ajuste económico moderando sus consecuencias sociales y humanas, y apoya permanentemente, de modo especial, a los grupos más débiles.<sup>11</sup>

Todo este conjunto de principios económicos supone la existencia, por contraste con el liberalismo económico extremo y con el estatismo, de un Estado fuerte y limitado. “Fuerte” para impulsar y aplicar los principios enunciados e incluso sancionar a los individuos o grupos de presión que pretenden vulnerarlos imponiendo sus intereses particulares; y “limitado” para que no se exceda en sus funciones más allá de los principios enumerados, ni en el diseño ni en su aplicación. Asimismo, la operatoria de este Estado se concibe desde el punto de vista de la subsidiariedad, es decir, en total coincidencia con la delegación de funciones y el fomento de la participación civil individual u organizada.

## V. Reflexiones para el caso latinoamericano

En cuanto a la utilidad para el caso de varios países de Latinoamérica, el enfoque de la ESM es superador frente a los enfoques que se han utilizado, siempre y cuando se lo aplique desde el punto de vista de su espíritu de conjunto y no sólo desde su letra, por una serie de razones:

- Pone acento tanto en los requisitos políticos (democracia institucionalizada con partidos políticos modernos) como sobre el marco institucional dentro del cual se aplican las medidas económicas específicas.
- Pone, asimismo, el acento en el diálogo político para construir consensos y políticas de Estado estables en el tiempo. La ESM no requiere coincidencia permanente de los intereses de todos los grupos, pero no puede funcionar con conflictos continuos. No se pone en duda la razón de ser del contrincante, sino la dimensión de sus intereses; y en este sentido, se parte de que no pueden prevalecer los intereses propios en todas sus dimensiones y magnitud, por lo que exige una disposición a buscar y aceptar consensos.
- Interrelaciona los elementos de la libertad con la justicia social y de la solidaridad con la subsidiariedad, con lo cual constituye una base para los consensos entre las visiones más extremas.
- En un plano más concreto, plantea una serie de medidas económicas que balancean los elementos positivos del mercado con una red de políticas sociales para enfrentar los cambios estructurales que se requieren y para difundir luego los beneficios de modo más amplio al conjunto de la población.
- Por último, tiene en cuenta los fundamentos éticos y culturales en los que se basan los enfoques económicos, por lo que una adecuada reforma económica implica revisar no sólo las “normas formales”, sino también las “informales”, en la forma de costumbres, tradiciones y sistemas de creencias implícitos que afectan fuertemente el comportamiento y condicionan las políticas mejor diseñadas.

Es importante poner en claro que todo “modelo” o enfoque económico tiene implícitos principios, instituciones y políticas concretas. Evidentemente, todas ellas surgen de una cierta elaboración a partir de circunstancias histó-

ricas. Por ello, en cuanto tratan de adaptarse a situaciones diversas conllevan un cierto grado de adecuación. No tanto en cuanto a los principios, que son generales, sino en parte a los marcos institucionales y, más que nada, a la implementación y tiempos de la aplicación de políticas concretas, que caen en mayor medida bajo el ámbito de una aplicación prudencial.

Todo esto implica el desarrollo de diagnósticos y propuestas que admiten cierta flexibilidad. Una manera de traducir las políticas de la ESM a nuestra situación concreta es sintetizarlas en cuatro puntos principales:<sup>12</sup>

1. Economía “a prueba de crisis”
2. Políticas micro e infraestructura
3. Políticas sociales
4. Requisitos institucionales

1. En cuanto a la política macroeconómica a prueba de ciclos, es importante porque es un trazo característico de la mayor parte de las economías latinoamericanas la sucesión inmoderada de períodos de auges y recesiones. Esta inestabilidad grave es una de las principales causas de la pobreza, por lo que una economía estable es la primera medida para evitar la pobreza. Asimismo, porque una economía más abierta y con mayor integración a la economía internacional es una economía más vulnerable a lo que se denominan “shocks externos”, es decir, al impacto local de cambios económicos en el resto del mundo.

2. La necesidad de una política microeconómica basada en el apoyo a las redes productivas locales y pequeñas y medianas empresas tiene que ver con el hecho de que la superación de la pobreza viene dada, desde el punto de vista económico, por la generación de más empleos y de mayor calidad. Esto implica un apoyo decidido a las pymes, que son las que generan mayores puestos de trabajo. Asimismo, esto es necesario desde un punto de vista más normativo en cuanto a incentivar especialmente a los sectores productivos más débiles. En este sentido se puede plantear, también, una consideración positiva de los desarrollos de la economía social de emprendimientos solidarios y cooperativas

3. La política social es importante para atacar urgentemente el problema de una pobreza amplia y estructural. En este sentido se plantea la responsabilidad final del Estado sobre la cuestión, especialmente en aquellas

situaciones o lugares donde no llegan, o no son suficientes, los emprendimientos de la sociedad civil y la responsabilidad social empresaria. Con respecto a estas iniciativas, el Estado debe fomentarlas y darles un marco de funcionamiento, nunca competir con ellas ni desplazarlas. Hay que tener en cuenta que las políticas sociales estatales son soluciones primarias sólo en el corto y mediano plazo, en tanto las reformas microeconómicas se fortalecen mejorando a largo plazo la cantidad y la calidad del empleo.

4. En cuanto a la modernización del Estado, es necesaria, puesto que es imposible realizar correctamente las tres anteriores políticas sin un Estado “fuerte y limitado”, eficaz y participativo, como argumentamos más arriba. Asimismo, hay que tener presente que la conformación de un Estado moderno no es posible con un sistema político debilitado, donde los partidos dependen excesivamente de algunos líderes que se manejan de modo ideológico-retórico, lo cual da lugar a la concentración a-institucionalizada y, en algunos casos, autoritaria del poder.

Por último, es importante el trasfondo ético y cultural que toda reforma social y económica implica, puesto que no puede ser una verdadera reforma algo que cambie meramente de forma extrínseca de políticas o instituciones, si no cambian en parte y se modifican al mismo tiempo las pautas de conducta, las actitudes, los códigos implícitos, las tradiciones, etc.

Por lo tanto, es recomendable buscar una respuesta simultánea y coordinada, como la que inspira a la Economía Social de Mercado, a las tareas pendientes en las economías de Latinoamérica, que son múltiples y variadas. Los países que más han avanzado en este sentido son los que mejores resultados de mediano y largo plazo han producido. Por otro lado, los países en los que la política económica es absorbida por las necesidades de la coyuntura, y se dejan a un lado los problemas estructurales, se pierden en intentos parciales; se abocan a una emergencia tras otra sin enfocarse en las cuestiones de fondo para encontrarse, con el correr del tiempo, en una situación muy similar a la de partida. Intentan esquemas parciales que no son capaces de constituir un sistema de crecimiento equilibrado y sustentable necesario para un verdadero desarrollo.

## Notas

1. En su obra *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft* (Dirección económica y economía de mercado), de 1946. Basado en el artículo

- “Economía Social de Mercado, Introducción”, por Friedrun Quaas, en Hasse Rolf H., Schneider Hermann, Weigelt Klaus (ed.), *Diccionario de Economía Social de Mercado, Política Económica de la A a la Z*, 3ra. Ed., Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 2008.
2. Para una historia más en detalle de los orígenes de la ESM recomendamos el artículo de Rieter Heinz y Schmolz Mattias: “The ideas of German Ordoliberalism 1938-45: pointing the way to a new economic order”, en *The European Journal of the History of Economic Thought*, 1:1 Autum, 1993; y el muy completo libro de Nicholls, Anthony James, *Freedom with Responsibility: the Social Market Economy in Germany, 1918-1963*, Oxford, Oxford University Press, 1994.
  3. Al grupo de intelectuales que dieron origen a la ESM se los considera asociados a una corriente de pensamiento denominada *ordo-liberalismo*. Esta denominación en principio tiene su origen en la combinación de liberalismo con el concepto de orden. La palabra latina *ordo*, que significa orden, era asimismo el título de la publicación fundada por Walter Eucken (*Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, editado por Verlag Helmut Küpper de Düsseldorf y Munich), y que reunía las colaboraciones del grupo.
  4. El nombre en alemán de esta asociación, que todavía hoy perdura, es *AktionGemeinschaft für Sozialemarktwirtschaft*, es decir, Sociedad de Acción para la Economía Social de Mercado.
  5. Véase Eucken Walter, *Fundamentos de Política Económica* (Grundlagen der Wirtschaftspolitik), Rialp, Madrid, 1956; y Karsten Siegfried, Eucken’s Social Market Economy and its Test in Post War West Germany, *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 44, No 2, April 1985.
  6. Ni la inflación ni el desempleo pueden ser objetivos aislados de política económica, sino que deben ser atacados al mismo tiempo.
  7. Las presiones por parte grupos de interés son la causa principal de inestabilidad y de la falta de equidad en la distribución social del producto económico.
  8. En cuanto a esta cuestión, la diferencia entre la ESM y las posturas socialdemócratas no tienen que ver con la existencia de compensaciones sociales y los impuestos a la renta, sino con la magnitud de los mismos.
  9. *Laissez faire, laissez passer*, por la famosa frase de los fisiócratas franceses: “dejar hacer, dejar pasar” o, como se impuso a fines del sistema de convertibilidad en el caso argentino, una economía en “piloto automático”.
  10. Esta estrategia es la que se está poniendo en práctica hoy en día en varios países de Latinoamérica bajo el lema de la igualdad, aunque por lo expuesto sus resultados muy probablemente no resulten los enunciados.

11. Como se ha puesto en práctica felizmente en los países de la región, que consecuentemente están obteniendo mejores resultados económicos en el mediano y largo plazo.
12. Este apartado sintetiza ideas de un trabajo previo, véase Resico F. Marcelo (2006): "Reformas Económicas y Modernización del Estado," *Revista Diálogo Político*, Konrad Adenauer Stiftung, Año XXIII, No. 3, Septiembre.

### Referencias bibliográficas

- ALBERT, MICHEL (1997). "The Future of Continental Socio-Economic Models," Max Planck Institut Für Gesellschaftsforschung, *Working Paper* 97/6.
- ALBERT, MICHEL - RAUF, GONENC (1996). "The future of Rhenish Capitalism," en *The political Quarterly*, Publishing Co.
- BENECKE, DIETER W. (2001). "La economía social de mercado que nunca se aplicó," en *Valores en la Sociedad Industrial*, No. 53, Mayo.
- BLUM, REINHARD (2002). "Brauchen wir eine 'neue Soziale Marktwirtschaft'?" en *Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe*, Beitrag Nr. 229, Institut für Volkswirtschaftslehre, Universität Augsburg.
- BÖHM, FRANZ (1942). "Der Wettbewerb als Instrument staatlicher Wirtschaftslenkung," en *Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese*, vorgelegt von Schmölders Günter, Berlin, Duncker & Humblot.
- \_\_\_\_ (1950). *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung*, Tübingen, Verlag J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- BROYER, SYLVAIN (1996). "The social market economy: birth of an economic style, Wissenschafts zentrum Berlin für Sozialforschung, *Discussion paper*, FS I 96 – 318.
- BUSCHER, MARTIN (1993). "Economic systems and normative fundaments: a social market economy in the light of economic ethics," en *Journal of Socio-Economics*, Winter 93, Vol. 22 Issue 4, p. 311.
- EUCKEN, WALTER (1948). "El problema político de la ordenación" (*Das ordnungspolitische Problem*, *Ordo*, Vol. I, 1948), en *La economía de mercado*, Madrid, Sociedad de Estudios y Publicaciones, 1963.
- \_\_\_\_ (1949). "Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung," en *Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd.2.
- \_\_\_\_ (1950). "Técnica, concentración y ordenación de la economía" (*Technik, Konzentration und Ordnung der Wirtschaft*, *Ordo*, Vol. III, 1950.), en *La economía de mercado*, Madrid, Sociedad de Estudios y Publicaciones, 1963.
- FRENCH DAVIS, Ricardo (2003). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad, tres décadas de política económica en Chile*, Ed. J.C. Saez.

- FONTENLA MONTES, EMILIO - GUZMÁN CUEVAS, JOAQUÍN (eds.) (2005). *Brasil y la Economía Social de Mercado*, Ed. Cáceres, Universidad de Extremadura.
- FOXLEY, ALEJANDRO (1997). "Globalization means a larger, not a smaller, state for Latin America", en *New Perspectives Quarterly*, Fall 97, Vol. 14, Issue 4.
- HASSE, ROLF H. - Schneider Hermann - Weigelt, Klaus (ed.) (2008). *Diccionario de Economía Social de Mercado, Política Económica de la A a la Z*, 3ra. Ed., Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung.
- HURTADO, OSVALDO (2004). "Neoliberalismo y Economía Social de Mercado", en *Revista Testimonio*, No. 79, abril-septiembre.
- KARSTEN, SIEGFRIED (1985). "Eucken's Social Market Economy and its test in Post War West Germany", en *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 44, No 2, April.
- LEIPOLD, HELMUT (1990). "Neoliberal Ordnungstheorie and constitutional economics, a comparison between Eucken and Buchanan", en *Constitutional Political Economy*, Vol.1, No. 1.
- MEIJER, GERRIT (1994). "Walter Eucken's contribution to economics in an international perspective", en *Journal of Economic Studies*, Vol.21, No. 4, págs. 25-37.
- \_\_\_\_\_ (1994). "The institutional basis of market economics", en *Journal of Economic Studies*, Vol. 21, No. 4, págs. 3-8.
- MÜLLER ARMACK, Alfred (1989). "The meaning of the Social Market Economy", en *German Social Market Economy: Origins and Evolution*, Ed. By Alan Peacock and Hans Willgerodt, London, Macmillan Press.
- NICHOLLS, ANTHONY James (1994). *Freedom with Responsibility: the Social Market Economy in Germany, 1918-1963*, Oxford, Oxford University Press.
- OLIVER, HENRY (1960). "German neoliberalism", en *Quarterly Journal of Economics*, LXXIV, October, págs. 117-149.
- OSWALD-EUCKEN, IRENE (1994). "Freedom and economic power: neglected aspects of Eucken's work", en *Journal of Economic Studies*, Vol. 21, No. 4, págs. 38-45.
- RAZEEN, SALLY (1996). "Ordoliberalism and the social market: classical political economy from Germany", en *New Political Economy*, Jul. 96, Vol. 1, Issue 2.
- RESICO, MARCELO (2003). "El debate de las reformas económicas desde la perspectiva de la economía política", en *Diálogo Político*, Konrad Adenauer Stiftung, Año XX, No. 4, diciembre, págs. 175-199.
- \_\_\_\_\_ (2004). "El proceso de integración en América Latina, una perspectiva desde el Mercosur", en *Revista Testimonio*, Instituto de Estudios Social Cristianos, No. 80, octubre-diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2005). "Comentario a ponencia: neoliberalismo y Economía Social de Mercado", colaboración en la obra *La Actualidad del Pensamiento Social Cristiano*, Lima, IESC-KAS.

- \_\_\_\_\_. (2006). "Reformas económicas y modernización del Estado", en *Diálogo Político*, Konrad Adenauer Stiftung, Año XXIII, No. 3, Septiembre.
- \_\_\_\_\_. (2008). *La estructura de una economía humana. Reflexiones en cuanto a la actualidad del pensamiento de W. Röpke*, Buenos Aires, Educa.
- RIETER, HEINZ - SCHMOLZ MATTIAS (1993). "The ideas of German Ordoliberalism 1938-45: pointing the way to a new economic order", en *The European Journal of the History of Economic Thought*, 1:1 Autum.
- RÖPKE, WILHELM (1936). *Crises and Cycles*, London. XII y pág. 224.
- \_\_\_\_\_. (1966). *Introducción a la Economía Política*, Madrid, Alianza Editorial.
- \_\_\_\_\_. (1979). *Mas allá de la oferta y de la demanda*, Madrid.
- RÜSTOW, ALEXANDER (1950). *Das versagen des Wirtschaftsliberalismus*, Helmut Küpper Vormals Georg Bondi.
- \_\_\_\_\_. (1961). "El significado histórico de la Economía Social de Mercado", *Simposio Direcciones Contemporáneas del Pensamiento Económico*, Instituto de Filosofía y Sociología de la Economía, Universidad de La Plata.
- SINGH, ANOOP - BELAISCH, AGNÈS - COLLYNS, CHARLES - DE MASI, PAULA - KRIEGER, REVA - MEREDITH, GUY - RENNHACK, ROBERT (2005). "Stabilization and reform in Latin America: a macroeconomic perspective on the experience since the early 1990s", en *International Monetary Fund, Occasional Paper*, No. 238, February.
- SMITH, MITCHELL P. (2001). "Europe and the German model: growing tension or symbiosis?", en *German Politics*, Vol.10, No.3 (December).
- STIGLITZ, JOSEPH (2002). *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.
- STREIT, MANFRED - WOHLGEMUTH, MICHAEL (1997). "The market economy and the State. Hayekian and ordoliberal conceptions", en *Diskussionsbeitrag, 06-97*, Max Plank Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen.
- VANBERG, VIKTOR (1988). „Ordnungstheorie’ as constitutional economics -The German conception of a ‘Social Market Economy’", en *Ordo* 39: 17-31.
- \_\_\_\_\_. (2002). "F. A. Hayek und die Freiburger Schule," *Diskussionpapiere in Ordnungsökonomik*, 02/1, Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung Abteilung für Wirtschaftspolitik.
- WATRIN, CHRISTIAN (1999). "Europe's 'New' Third Way", *Speech at Heritage Foundation*, May 11.
- \_\_\_\_\_. (2002). "The German economy in 2002. The rise and fall of the German model", Paper given in Rome, Italy, December 11th.
- WILLGERODT, HANS - WATRIN, CHRISTIAN - STÜTZEL, WOLFGANG - HOHMANN KARL (1982). *Standard Texts on the Social Market Economy*, Stuttgart-New York, Gustav Fischer.

WILLGERODT, HANS - PEACOCK, ALAN (eds.) (1989). *German Social Market Economy: Origins and Evolution*, London, Macmillan Press.

\_\_\_\_\_ (1989). *German Neo-Liberals and the Social Market Economy*, London, The Macmillan Press Ltd.

WOLL, ARTUR (1989). "Freiheit durch Ordnung: Die gesellschaftspolitische Leitidee im Denken von Walter Eucken und Friedrich A. von Hayek", en *Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd.40.

ZWEIG, KONRAD (1980). *The Origins of the German Social Market Economy. The Leading Ideas and their Intellectual Roots*, London and Virginia, Adam Smith Institute.

## RESUMEN

El presente artículo realiza una presentación de los elementos fundamentales del concepto de la Economía Social de Mercado en tanto, para el autor, es un sistema de organización adecuado para las economías latinoamericanas de cara a sus desafíos presentes. Para ello se desarrollan los elementos centrales de esta concepción, sus orígenes, el marco de pensamiento del que surgió, se enumeran y exponen sus principios socio-políticos, económicos e institucionales, para concluir, en el apartado final, con una reformulación sucinta de las principales enseñanzas para el caso de las economías de nuestra región.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung  
A.C. Año XXVI - N° 1 - Marzo, 2009



# **Economía Social de Mercado: ¿una propuesta para América Latina?**

Jorge Rodríguez Grossi\*

**A**mérica Latina ha mostrado gran incapacidad para alcanzar un estándar mínimo de calidad de vida decente. Dado que el continente no es homogéneo, hay que tener cuidado con las estadísticas promedio. Hecha esta prevención, los datos agregados retratan niveles de pobreza que se mantienen casi inalterados en el último cuarto de siglo (1980-2007). Lamentable constatación: 40,5 % de pobres en 1980, que apenas baja a 35,1% en 2007. En indigencia, algo menos malo, pero igualmente censurable: 18,6 % versus 12,7 % en el mismo período.<sup>1</sup>

Este fracaso revela la incapacidad política de la mayoría de las sociedades latinoamericanas para construir consensos básicos que permitan operar un sistema económico que crezca y que permita terminar con la pobreza. No se conoce otra fórmula para acabar con la miseria: crecimiento económico sostenido que alimente más crecimiento (vía inversión) y que ayude a responder a las demandas sociales. Para ello, se requiere construir normas o reglas de juego eficaces y estables que estimulen los emprendimientos privados en mercados bien comportados. Por cierto, debe asegurarse que

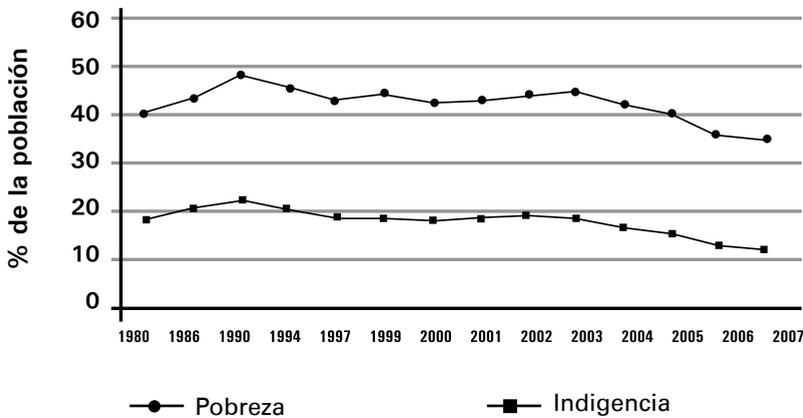
\* Agradezco los valiosos comentarios de Cristóbal Acevedo Ferrer y de Jorge Rodríguez Cabello.

## **JORGE RODRÍGUEZ GROSSI**

Ingeniero Comercial (Universidad de Chile), Master of Arts in Economics y Master of Arts in Latin American Development Studies (Universidad de Boston). En la actualidad es Decano de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado.

los mercados puedan comportarse correctamente, para lo cual existen instituciones y reglas disponibles ampliamente conocidas (la actual crisis económica internacional nace de fallas en Estados Unidos de control y normas en su mercado de capitales).

**Gráfico 1**  
**Modestos avances**  
**Pobreza e indigencia en América Latina (CEPAL)**



Fuente: construido con datos de CEPAL, Estadísticas e indicadores sociales (BADEINSO)

Durante la Guerra Fría, buena parte de nuestro continente quedó impresionado con la industrialización forzada soviética y, creyéndola efectiva, adhirió a fórmulas económicas inspiradas en un estilo de intervención estatal, obviamente más tibio que el de las economías socialistas, con procesos de industrialización amparados en barreras proteccionistas y en fuerte inversión estatal y con un uso deficiente del mercado como asignador de recursos, puesto que los precios se sometían sistemáticamente a políticas de fijación y control basadas en criterios de justicia social o “estratégicos” de dudosa eficacia. Amén de ello, los procesos inflacionarios eran habituales debido a manejos macroeconómicos muy poco profesionales.

El derrumbe de los socialismos reales que madura en los años 80, y que se materializa con la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas

Soviéticas en 1991, el reconocimiento del fracaso de la planificación centralizada y, en general, el desprestigio de la intervención estatal indiscriminada abrieron la oportunidad para que todos los países del mundo asumieran el mecanismo de mercado como el único instrumento vigente y disponible para asignar recursos eficientemente desde un punto de vista técnico. Ello lo ha entendido hasta la misma China comunista, con un éxito económico demoledor. Naturalmente, la fisonomía económica de un país no está dada solamente por el instrumento de coordinación económica, en este caso el mercado, sino que es el fruto de la interacción de la cultura, lo político y lo social con lo económico. De modo que China y Estados Unidos, por ejemplo, son bastante diferentes como sociedades pese a que ambos usan actualmente el mercado.

América Latina, no obstante estar durante las últimas seis décadas bajo la esfera de influencia política y económica predominantemente norteamericana, mantiene una ligazón cultural con Europa que la hace más cercana a sociedades donde el liberalismo convive con un enfoque social activo del Estado. En cambio, en los Estados Unidos el liberalismo económico es más acentuado y la protección social es mucho más menguada que en Europa. Es justamente en Europa donde nace la Economía Social de Mercado, concretamente en Alemania, después de la Segunda Guerra Mundial, a partir de 1948. También, algunas versiones de mercado con Estado Bienestar se propagaron por otras naciones europeas.

Dado que el ejemplo alemán ha estado disponible por más de medio siglo con buenos resultados económicos y sociales, vale la pena preguntarse por qué no se ha popularizado esa modalidad en este continente.

## I. La Economía Social de Mercado

La Economía Social de Mercado, concepto acuñado por Alfred Müller-Armack (1901-1978), es definida como una economía de mercado que asume una responsabilidad social. Es un sistema que, respetando el mercado y las libertades y controles que deben garantizarse para que éste funcione adecuadamente en un sentido técnico, los combina exitosamente con un orden social que persigue la equidad y con un orden político democrático. Es decir, se trata de una sociedad que se beneficia de la eficiencia del mercado y que la usa para generar paz social (Quaas, 2008).

Claramente, la Economía Social de Mercado es un sistema económico que da lugar a un “estilo” de vida único y especial perseguido expresamente por la sociedad: libertad, eficiencia económica y solidaridad social (Müller-Armack, 1967). Esta característica supone consensos político-sociales básicos y reglas institucionales estables que aseguren su logro. Precisemos: no es una mezcla entre mercado y planificación, ni tampoco de mercado con políticas sociales activas. Es una sociedad con una economía de mercado, con libertad y con una gran calidad social, una economía que pretende la máxima eficiencia técnica junto a un reparto justo de los frutos (un orden económico eficiente con un orden social equitativo).

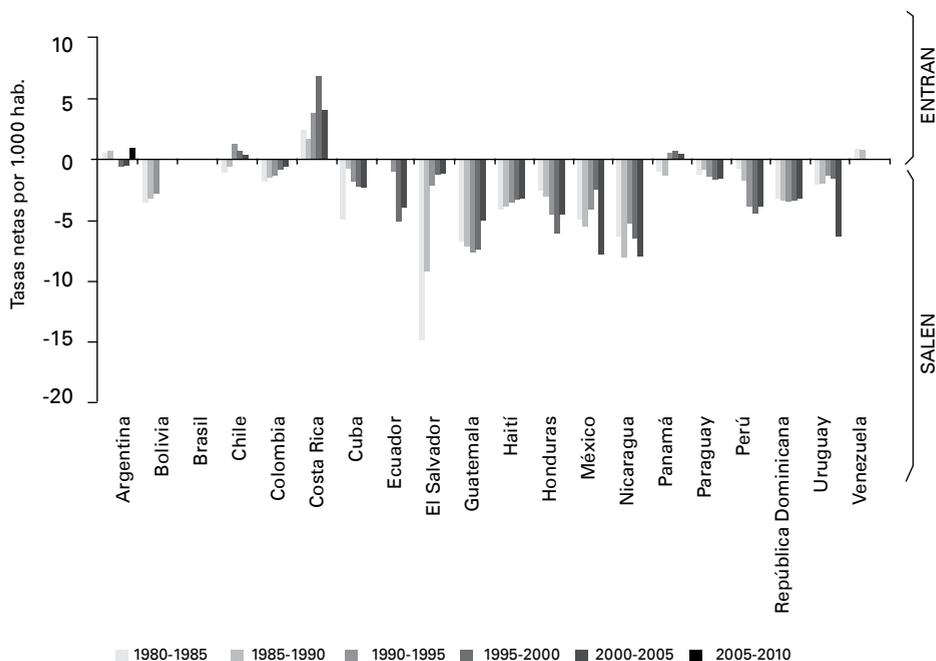
Esta definición tiene clarísimas implicancias, pero que los no entendidos pueden ignorar o menospreciar. Las principales tienen que ver con que el eficiente funcionamiento del mercado se juega en el uso de determinados instrumentos, como la competencia y los precios libres, la libre iniciativa para el emprendimiento privado y el respeto a dichas reglas por parte de un Estado subsidiario y, a la vez, solidario. Ello significa determinadas reglas que deben instituirse, asegurarse y vigilarse. De aquí viene la idea del *orden económico*, esto es, de las reglas del juego que permiten y aseguran el correcto funcionamiento del mercado. Estas reglas, básicamente constitucionales y legales, tienen que ver con la seguridad de los derechos de propiedad, la garantía de la competencia, la libre formación de los precios, la libre circulación de bienes, personas y capital. También las reglas tienen que ser estables; ello no excluye la posibilidad de cambios y ajustes para perfeccionarlos. Sin embargo, los proyectos de emprendimiento productivo, especialmente de largo plazo, y enormes volúmenes de inversión, se desalientan si en un país es habitual una fuerte inestabilidad en las reglas del juego. A la vez, dentro de las posibilidades que admite el resultado económico se erige el orden social que persigue el bienestar ciudadano.

En tanto que para atacar la pobreza, principal flagelo en América Latina, se requiere una economía fuerte y eficaz, capaz de generar puestos de trabajo a un ritmo mayor que el crecimiento de la fuerza de trabajo y en forma persistente de modo que, a la larga, la disponibilidad de trabajadores comience a ser escasa,<sup>2</sup> tratar de construir dicha economía con tal propósito social debería ser un imperativo. Sin embargo, la evidencia señala que la mayor parte de nuestras economías continúan siendo muy débiles. En América Latina se

da una situación de masiva expulsión de trabajadores hacia zonas geográficas más desarrolladas, además de las que ocurren hacia países de mayor desarrollo relativo dentro de la región. Ello confirma la incapacidad de la mayor parte de nuestros países para retener voluntariamente a su población por culpa de las malas condiciones de vida imperantes.

El siguiente gráfico muestra las tasas netas de migración por cada 1.000 habitantes en los últimos 25 años, que confirman que el continente es un gran expulsor de población que busca mejores destinos en países más desarrollados. Esto está estrechamente relacionado con la incapacidad económica para desarrollarse de la mayoría de nuestros países (entre 1980 y 2005, de 36,7 millones de personas que migraron entre países en el mundo, 34 lo hicieron hacia países desarrollados, principalmente a Estados Unidos y Europa).

**Gráfico 2**  
**América Latina: tasas de migración**  
**entre 1980 y 2005**



Fuente: CEPAL

## II. ¿Se dan hoy las condiciones para que América Latina crezca y derrote la pobreza?

Salvo Cuba, todos los países latinoamericanos usan el mercado como mecanismo de asignación de recursos. Sin embargo, no parece que la práctica sea usarlo bien ni que exista conciencia social y política de que la mejor manera de usarlo es permitirle desempeñarse con la mayor perfección técnica posible. De esa forma, se potenciaría el máximo crecimiento, conciliando esa política con los objetivos y políticas sociales que nos permitirían lograr una paz social en democracia, o sea, crear una Economía Social de Mercado.

Al contrario, sobreviven concepciones que no dudan en cuestionar el libre mercado porque éste no conduce *per se* a resultados sociales óptimos. Esto último es absolutamente cierto, pero ello no es lo que se propone con la Economía Social de Mercado. Se propone usar el mercado junto con responsabilidad social, con solidaridad. Podría ser que esta incomprensión impide erigir un acuerdo social y político para complementarlo con los objetivos sociales deseados al modo de una Economía Social de Mercado. La falta de rumbo resultante deriva en economías ineficaces con pobres resultados económicos, pero peores resultados sociales. La mejor evidencia de esta situación la recogen algunos indicadores del Banco Mundial, Transparencia Internacional y otras instituciones de prestigio: en lugar de estimular la mayor generación de emprendimientos, en la mayoría de nuestros países se les ahuyenta. Cuesta mucho realizar emprendimientos en Latinoamérica (The World Bank Group, 2008).

En efecto, aunque existen disímiles situaciones, en general, Latinoamérica es un lugar mediocre o deficiente para invertir. La mayoría de las naciones, comparadas con el resto del mundo, se ubican en la mitad peor calificada para recibir emprendimientos. A continuación se muestran indicadores que deben leerse como el porcentaje logrado por cada país en la característica que se indica (por ejemplo, en “Facilidad para hacer negocios” Argentina logra sólo 38 % del máximo y Bolivia, 17 %). Países o zonas del Asia como Singapur, Hong Kong, las naciones europeas más Australia y Nueva Zelandia y de Norteamérica ocupan los primeros lugares en todas las características.

**Tabla 1**

País	Facilidad para hacer negocios 2009	Transparencia 2008	Efectividad gobierno 2007
Argentina	38	39	52
Bolivia	17	43	20
Brasil	31	56	53
Chile	78	87	86
Colombia	71	61	58
Costa Rica	35	74	68
Ecuador	25	16	37
El Salvador	60	63	13
Guatemala	38	47	48
Honduras	27	30	32
México	69	60	33
Nicaragua	41	26	60
Panamá	55	53	15
Paraguay	36	23	64
Perú	66	60	18
República Dominicana	46	43	38
Uruguay	40	87	72
Venezuela	4	12	17

Fuente: construido con datos de The World Bank Group y Transparency International, 2008. Muestra de 181 países en facilidad para hacer negocios, 180 en transparencia y 212 en efectividad de sector público.

De los 18 países considerados, sólo dos están en la mitad superior en los tres indicadores (Chile y Colombia). Otros siete lo logran para dos de las tres características.

En la Tabla 2 se muestran los logros en 11 indicadores: apenas 27 % de las 198 celdas del cuadro nos ubican en el 40 % mejor calificado del mundo en alguna característica (destacadas con fondo gris). La estadística mostrada indica el lugar obtenido entre los 181 países analizados.

Otras estadísticas acumuladas del Banco Mundial (1996-2007) demuestran lo mismo; incluso empeoramientos significativos. Por ejemplo, en calidad de la regulación se registra no sólo baja calidad, sino un empeoramiento manifiesto, como puede verse en el gráfico siguiente. En el 2007, apenas

ocho de los dieciocho países están ubicados en la mitad superior (Chile, Costa Rica, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Perú y Uruguay).

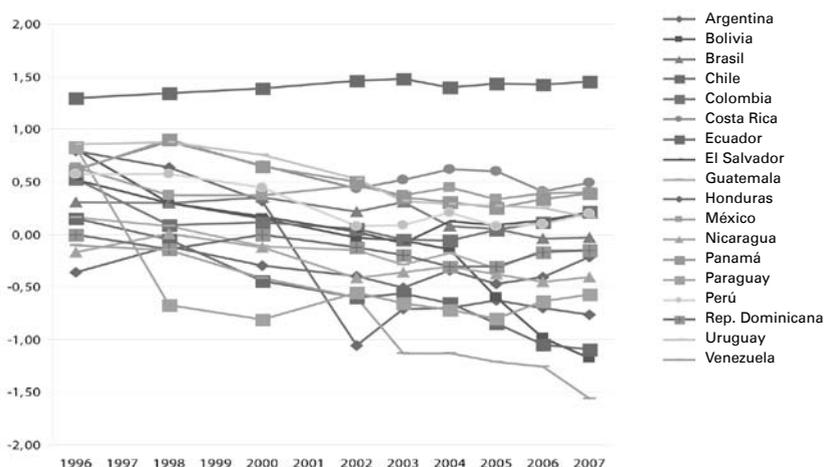
**Tabla 2**  
**Haciendo negocios 2009**  
**(181 países)**

<b>Economía</b>	<b>Facilidad para hacer negocios</b>	<b>Comenzar un negocio</b>	<b>Conseguir permisos de construcción</b>	<b>Contratación y despido trabajadores</b>	<b>Registro propiedad</b>	<b>Obtención crédito</b>	<b>Protección inversiones</b>	<b>Pagar impuestos</b>	<b>Facilidad comercio internacional</b>	<b>Respeto a contratos</b>	<b>Cerrar negocios</b>
Argentina	113	135	167	130	95	59	104	134	106	45	83
Bolivia	150	165	98	180	129	109	126	176	117	133	59
Brasil	125	127	108	121	111	84	70	145	92	100	127
Chile	40	55	62	74	39	68	38	41	53	65	112
Colombia	53	79	54	80	78	59	24	141	96	149	30
Costa Rica	117	123	123	77	45	59	164	152	94	132	98
Ecuador	136	158	85	171	64	84	126	69	124	101	131
El Salvador	72	103	121	87	42	43	113	124	57	53	78
Guatemala	112	147	164	106	27	28	126	120	123	106	90
Honduras	133	146	71	156	90	28	150	137	107	176	115
México	56	115	33	141	88	59	38	149	87	79	23
Nicaragua	107	85	134	66	136	84	88	162	99	66	67
Panamá	81	32	73	172	75	28	104	172	8	116	72
Paraguay	115	82	96	177	70	68	53	102	138	103	116
Perú	62	116	115	149	41	12	18	85	93	119	96
República Dominicana	97	84	77	97	106	68	126	72	32	83	144
Uruguay	109	120	139	79	149	43	88	167	127	99	44
Venezuela	174	142	96	180	92	163	170	177	164	71	149

Fuente: The World Bank Group, ISSN 1729-2638.

Se marcan aquellos casos pertenecientes al 40% mejor de los 181 países.

**Gráfico 3**  
**Calidad de la regulación**



Fuente: The World Bank Group, *Doing Business*.

Mantener un mal ambiente para realizar emprendimientos es la mejor manera de fracasar en el intento de terminar con la pobreza. Esto es incluso peor que usar mal el mercado para hacer justicia social. Simplemente revela vicios, falta de consenso y liderazgo, corrupción sin instituciones sólidas que la controlen y castiguen y ausencia de foco en las políticas de crecimiento. Para que la economía crezca, es necesario que exista interés entre los emprendedores, locales y extranjeros, por invertir en un país. Los empleos no nacen por arte de magia, sino porque hay actividades económicas que los demandan.

Medidas para avanzar se conocen de sobra. No se trata de reinventar la rueda. Se conoce cómo construir instituciones sólidas y condiciones para obtener las bases mínimas que permitan un buen clima para acoger regularmente inversiones y progresar. Se conocen formas para mantener la corrupción a raya. La corrupción no solo es éticamente reprochable; también representa un impuesto sobre el emprendedor. Los países menos corruptos son, en consecuencia, “más baratos” para un inversionista.

¿Por qué, entonces, o no se hacen las reformas o donde se hacen no se mantienen suficientemente en el tiempo como para consolidarlas? ¿Qué sucede con el necesario consenso transversal, indispensable para que un sistema político, social y económico como es la Economía Social de Mercado

opere? ¿La misma inestabilidad política impide la consolidación de reformas que son convenientes?

La respuesta hay que buscarla, sin dudas, en la calidad de la política. Sin una mínima continuidad en las reglas del juego, los emprendimientos se frustran. Sin consensos básicos no es posible que haya continuidad altamente apreciada por los emprendedores. Los defectos se mantienen porque las condiciones políticas de nuestros países carecen de espíritu y voluntad de consenso y de madurez para generar o dar continuidad a los cambios requeridos de modo que se consoliden.

La falta es no asumir colectivamente que el resultado de una economía tiene que ver con más variables que las meramente económicas: “Desde la perspectiva de la paz social recomendada por Müller-Armack, la Economía Social de Mercado aparecía como una idea social transversal a diferentes ideologías, pero cuyo fundamento teórico de ordenamiento económico sin lugar a dudas se caracteriza por la coordinación económica del mercado” (Quaas, 2008). Para conseguir construir consensos en torno a políticas en nuestros países, es fundamental entender esta transversalidad política concebida por Müller-Armack.

Sin esa base mínima de acuerdo entre los principales actores políticos, difícilmente se podrá remontar una historia de frustraciones y fracasos ya histórica y que en parte explica la propia inestabilidad política y violencia que es marca registrada en muchas de nuestras naciones.

## Notas

1. Desafortunadamente la información disponible no incluye estadísticas para todos los años para todos los países. Los países considerados van desde América del Sur a México, más República Dominicana.
2. Ello provoca dos fenómenos: primero, que las familias pobres logran tener uno o más miembros que encuentran empleo y, segundo, que la escasez de trabajadores hace aumentar los salarios. Es la forma más definitiva y digna de terminar con la pobreza con un mínimo de asistencialismo.

## Referencias bibliográficas

MÜLLER-ARMACK, ALFRED (1967). *La genealogía de los estilos económicos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1967.

QUAAS, FRIEDRUN (2008). "Alfred Müller Armack", en Hasse, R. – Schneider, H. - Weigelt, K. (eds.), *Diccionario de Economía Social de Mercado. Política Económica de la A a la Z*, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2008.

THE WORLD BANK GROUP, *Doing Business*, Washington, D.C., 2008.

## RESUMEN

América Latina ha mostrado gran incapacidad para alcanzar un estándar mínimo de calidad de vida decente. Este fracaso revela la incapacidad política de la mayoría de las sociedades latinoamericanas para construir consensos básicos que permitan operar un sistema económico que crezca y que permita terminar con la pobreza. Para ello se requieren reglas de juego eficaces y estables. La Economía Social de Mercado aparece como una idea social transversal cuyo fundamento teórico de ordenamiento económico se caracteriza por la coordinación económica del mercado.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Año XXVI - N° 1 - Marzo, 2009



# **La Economía Social de Mercado en la Unión Europea**

José A. Silva Peneda

La idea central del concepto de “Economía Social de Mercado” reside en la existencia de una clara complementariedad entre los mecanismos de libre mercado y equidad social. En otras palabras, la Economía Social de Mercado presume no solo una dimensión material o económica sino, además, otra no menos importante, designada como social o humana. Por consiguiente, si por un lado el concepto de Economía Social de Mercado abarca la inquietud respecto de la lucha contra las desigualdades sociales a través de la creación de condiciones que permitan una igualdad de oportunidades, por el otro se preocupa por la ineficiencia en lo que atañe a la asignación de fondos y, en este sentido, promueve una competencia sana entre los diferentes agentes económicos.

La Economía Social de Mercado no presupone ni la centralización de la actividad económica ni la total desregulación del mercado sin ningún tipo de redistribución de las ganancias. De hecho, en el concepto de Economía Social de Mercado, equidad y eficiencia no son vistas como alternativas, sino más bien como complementarias e interdependientes.

## **JOSÉ A. SILVA PENEDA**

Lic. en Ciencias Económicas. Diplomado en Administración del Desarrollo (Institute of Social Studies, La Haya). Técnico (1972-1974), secretario (1974-1978) y encargado de gestión (1978-1979) de la Comisión de Planificación de la Región Norte. Vicepresidente (1981-1985) y presidente (1994-1996) de la Comisión de Coordinación de la Región Norte. Diputado a la Asamblea de la República (1985-1987, 1987-1991 y 1991-1994). Ministro de Empleo y Seguridad Social (1987-1993). Miembro del Consejo Nacional del PSD (1985-1995).

Todos sabemos que los mecanismos de mercado funcionan sobre la base del equilibrio entre la oferta y la demanda, que a la vez determina los precios. En este contexto, el Estado debe instituir un marco reglamentario que garantice la competencia y facilite las inversiones privadas, así como la innovación y el aprovechamiento de oportunidades de negocios. Por otro lado y como complemento esencial para el principio de libre mercado, el concepto de Economía Social de Mercado comprende un segundo principio, el de la equidad social.

Habrà entonces que encontrar un equilibrio entre ambos principios. A dicho equilibrio se llega a través de políticas activas, tanto a nivel social como de empleo, que deben motivar activamente a las personas a buscar oportunidades de empleo y, por otro lado, deben propiciarles un ingreso digno a aquellas que de hecho no puedan trabajar.

La noción de Economía Social de Mercado está íntimamente asociada al proceso de integración económica y política que representa el proyecto europeo. La noción de Economía Social de Mercado forma parte del “sueño”, transformado en voluntad política, que comenzó con la búsqueda de una paz duradera para Europa.

Aunque no fue solo la paz que durante este medio siglo se consolidó en el ámbito que hoy compone la Unión Europea. Hay que incluir otros aspectos entre los activos del proyecto que también son importantes y resultan del hecho de que esta paz no ha sido lograda ni conquistada por las armas sino, en cambio, como afirma Francisco Lucas Pires: “... por una actitud de voluntad y de inteligencia y no como producto de una simple necesidad o automatismo”. Desde luego, la paz vivida durante los últimos cincuenta años vino acompañada de aumentos notables en la prosperidad, que redundaron en libertad, democracia, solidaridad y respeto por los derechos humanos. El concepto de Economía Social de Mercado fue fundamental para que todos estos “sueños” pudiesen convertirse en realidad.

Además –quizás lo más importante–, el hecho de que el proyecto de la Unión Europea se haya desarrollado dentro de una gran diversidad de intereses y formas de ser que supo conjugar los diferentes matices que lo constituyen en una matriz de valores en los cuales se basa. La constatación de la presencia del concepto de Estado-nación a la par con los valores comunes asociados a la libertad, democracia, respeto por los derechos humanos, solidaridad, cohesión social y regional e igualdad de todos ante

la ley se vuelve muy evidente al compararlo con modelos sociales de los diferentes Estados miembros de la Unión Europea. En realidad, el modelo social europeo constituye simultáneamente una unidad que gira alrededor de estos valores y una diversidad en la forma bajo la cual se aplican dichos valores, a través de los diferentes sistemas de protección social que se han ido desarrollando, según las distintas tradiciones y culturas de cada Estado miembro o, incluso, de cada región dentro de un mismo Estado. Estos valores fueron los pilares de esta extraordinaria fuerza que hizo que la Unión Europea se haya transformado en un continente en el cual se han desarrollado procesos no solo de integración económica, sino también de integración política y social, hecho sin parangón en ninguna otra latitud del mundo ni en otra época de la historia de la humanidad. Fueron también estos valores, que alimentaron el ímpetu de la fuerza aglutinadora, lo que hizo que la Unión Europea estuviese compuesta, primero por seis, luego por diez, por doce, por quince, veinticinco y, ahora, por veintisiete Estados. Fueron además estos mismos valores los que posibilitaron, últimamente, la libre integración en el perímetro europeo de millones de ciudadanos que hasta hace poco tiempo atrás se encontraban bajo el yugo del totalitarismo comunista. Por todas estas razones, la historia de la Unión Europea en los últimos cincuenta años es una historia exitosa. El “sueño” de la soberanía compartida, que comenzó la gestión común de los instrumentos que habían hecho la guerra —el carbón y el acero— y con el tiempo se fue diseminando a otras áreas, ha sido sumamente ambicioso, a la manera de una utopía, en un ida y vuelta que sigue tornándose realidad. También aquí el concepto de Economía Social de Mercado fue determinante.

Pocos lugares en el mundo pueden proporcionarle al ser humano todas las consecuencias de su condición de ser libre como sucede en el espacio de la Unión Europea. En este espacio impera un concepto de libertad que no es compatible con una visión del hombre aislado. Aislado por estar diluido en una masa aglutinada, propia de sociedades totalitarias, o aislado por estar viviendo en una sociedad de total liberalismo capitalista, en la cual las relaciones de interdependencia solo se establecen por razones meramente económicas. En ambos tipos de sociedad escasea aquello que es el componente esencial del ser humano: la capacidad afectiva, el poder dar y el poder recibir afectos. Muchas veces, lo más importante no es el dar o recibir, sino sencillamente poder sentirlos; sin poder ejercer esta capacidad, o siquiera

sentirla, no puede haber lugar para la responsabilidad ni la libertad, ni mucho menos para la felicidad. Europa ha cultivado una especie de ideal del hombre ordinario que rechaza tanto la esclavización como su deificación, los extremos de la miseria y los extremos de la riqueza que, sin embargo, no repugnan tanto a otras civilizaciones.

En todo este recorrido, la noción de Economía Social de Mercado, con más o menos variaciones, estuvo siempre presente, pues presupone la existencia de una sociedad en la cual la persona humana viva en total libertad, una libertad cuyos límites están consagrados en el concepto de justicia. Por ello, la Economía Social de Mercado no puede convivir ni con una sociedad donde haya libertad sin justicia ni tampoco con una sociedad donde haya justicia sin libertad. Solo es libre aquel que vive en una sociedad de paz, de prosperidad, en democracia, donde reine la igualdad de todos ante la ley, con respeto por el Estado de derecho y por los derechos humanos, donde todos puedan disfrutar de una verdadera igualdad de oportunidades, con derecho a la educación, la formación y el empleo. La solidaridad es parte de la columna vertebral de una sociedad donde prepondere una Economía Social de Mercado, lo que significa que la organización de los poderes públicos tiene que prever y desarrollar sistemas públicos, privados o mixtos de protección frente a las vicisitudes que aquejan la vida, como la enfermedad, la vejez, la desocupación, la invalidez o la muerte.

En los documentos más importantes que orientan la política europea, como es el caso, por ejemplo, de la Estrategia de Lisboa, es muy patente la valoración del concepto de Economía Social de Mercado, en la preocupación por conciliar la búsqueda de condiciones para un mayor crecimiento económico con los aspectos sociales y, también, ambientales; se rechaza un crecimiento económico a cualquier precio; se desdén una visión puramente liberal de la economía; se afirma la necesidad de intervención pública a través de mecanismos de regulación y control; la política social no es vista como un costo, sino más bien como un factor que puede influir de forma positiva sobre el aumento de la productividad y de la competitividad y, por esa vía, de la dinamización de la economía.

Aunque en los últimos sesenta años Europa haya tenido indiscutiblemente y a ciencia cierta una historia de paz, de éxito y de prosperidad basada en una serie de principios y valores que diseñaron y conformaron un modelo social y una Economía Social de Mercado, la realidad de nuestros

días muestra que todo este pasado no evita una especie de amenaza acerca de que pueden acontecer sucesos trágicos, sea a nivel del mantenimiento de los empleos o a nivel de un posible desmantelamiento de los propios sistemas de protección social.

La evolución demográfica y la globalización son las dos causas más importantes que provocaron un trastorno en el equilibrio hasta ahora vigente. La evolución demográfica en el continente europeo ocasionó cambios sustanciales en muchos aspectos, entre ellos aquellos que habrían de afectar la concepción de políticas públicas, especialmente las políticas fiscales, de seguridad social, de inmigración, de ordenamiento del territorio, del ambiente, de la educación, la cultura, las relaciones laborales, la familia, de los tiempos libres y del esparcimiento.

Por otro lado, la globalización ha llevado a la reestructuración de casi todos los sectores de la economía y ha conducido a profundos cambios en los mercados laborales y en las relaciones sociales, todo con el objetivo de ir en busca de niveles más altos de competitividad. Definitivamente, la globalización no es una cuestión económica. En este sentido, cito al ganador del Premio Nobel Joseph Stiglitz, quien dice: “El debate sobre la globalización ha cobrado tal intensidad, no solo por causa del bienestar económico, sino también por causa de la propia naturaleza de nuestra sociedad, incluso porque tal vez esté en entredicho la propia supervivencia de esta sociedad tal como la conocemos hasta ahora”.

El Modelo Social Europeo no es inamovible y no puede permanecer ajeno ante los cambios que se operan por doquier. El tema fundamental es discernir si Europa tiene capacidad para gestionar y controlar dichos cambios, adaptando el Modelo Social Europeo a una nueva realidad, preservando, no obstante, los valores que son su esencia. Es cierto que la Unión Europea no puede dejar de ser competitiva a los ojos del mundo. Para seguir siéndolo, habrá que emprender una serie de reformas que deben comenzar por el cambio de comportamientos y actitudes por parte de empresas y trabajadores, de cara a fomentar los niveles de confianza entre las partes.

Es muy importante y urgente que en este tipo de relaciones, una cultura basada en la cooperación ocupe progresivamente el espacio de la cultura que ha sido dominante y que se basa en el conflicto. Cuanto mayor sea el nivel de confianza mutua, más fácil será recorrer este camino. Es decir que los niveles de confianza se intensificarán mucho más cuanto más se estreche el diálogo social; y cuanto más intenso sea el diálogo so-

cial, mayor transparencia existirá respecto de las decisiones relacionadas con los procesos de ajuste o de reestructuración. Por ello, los agentes políticos europeos no pueden, bajo las actuales circunstancias, dejar de considerar la necesidad de revisar y modernizar los mecanismos legales que se refieren a los procesos de consulta y participación de los trabajadores, de modo de obtener un marco legal que promueva la articulación del diálogo social, no solo a nivel de los Estados miembros, sino también a nivel europeo.

En una época en la cual los cambios se suceden a un ritmo jamás visto en otra época de la historia, hay que tratar, por todos los medios, de minimizar los riesgos a ellos asociados. La forma más directa de disminuirlos es a través de la promoción de más seguridad con respecto a los cambios, pues cuanto más riesgo haya, más seguridad hay que garantizar. La seguridad tiene que preceder a la flexibilidad; solo aquel que esté seguro de sí y de las condiciones que lo rodean podrá ser más flexible.

Aunque será a nivel externo que el papel de la Unión Europea podrá ser más determinante, especialmente en la postura que adopte frente a cuestiones decisivas, donde Brasil, Rusia, India y China jugarán un rol fundamental en los años venideros. La suma de los países mencionados representará, en los próximos veinte años, más de la mitad de la economía mundial. Para poder asegurar la paz social en estos países, será necesario que las futuras potencias mundiales dominantes garanticen el cumplimiento de los principios de derechos humanos y el ejercicio de las libertades fundamentales a medida que se torne factible la integración de los mercados.

En este contexto, Europa no puede tan solo limitarse a atestiguar el devenir de los acontecimientos. Al contrario, debe asumir como una de sus grandes prioridades el aporte de equilibrio social en las futuras grandes potencias mundiales. Esta será, quizás, la tarea más encumbrada que Europa pueda desempeñar y la que más podrá aportar para la paz en el mundo.

## RESUMEN

La historia de la Unión Europea en los últimos cincuenta años es una historia exitosa, a lo largo de la cual ha sido determinante el concep-

to de Economía Social de Mercado, pues presupone la existencia de una sociedad en la cual la persona humana viva en total libertad. El tema fundamental es discernir si Europa tiene capacidad para gestionar y controlar los cambios que se operan por doquier mediante la adaptación del Modelo Social Europeo a una nueva realidad, pero preservando, no obstante, los valores que son su esencia.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C.  
Año XXVI - N° 1 - Marzo, 2009



## **Manifiesto de Jena para la renovación de la Economía Social de Mercado\***

*En junio de este año se cumplieron 60 años desde que la reforma económica y monetaria encarada en Alemania sentara las bases de la Economía Social de Mercado y marcara el camino de la recuperación alemana de posguerra. Comenzó así una historia de éxito difícil de imaginar, y la Economía Social de Mercado se convertiría en una de las marcas registradas más conocidas internacionalmente. (...) Ni la economía socialista de planificación estatal ni la imagen socialista del hombre y su ética de la llamada justicia social estuvieron en condiciones de garantizar el bienestar y la libertad de los hombres. A pesar de reunir la suma del poder público, el sistema no pudo impedir que las personas*

*siguieran aspirando a vivir en libertad y a concretar sus propias metas y no las que les fueran impuestas por otros.*

*(...) Hoy, el fundamento de la Economía Social de Mercado amenaza con desmoronarse. La tutela sociopolítica restringe la libertad de los ciudadanos y debilita el potencial económico y social de nuestro país (Alemania). Por tal razón, diversos institutos de investigación política y think tanks, asociaciones de la pequeña y mediana empresa, así como fundaciones políticas, ciudadanos y políticos alemanes, convocan a retomar el camino que permita dejar atrás este patrocinio y emprender nuevamente el rumbo hacia una comunidad libre, social y justa. (...).*

\* El "Manifiesto de Jena para la renovación de la Economía Social de Mercado" fue presentado el 20 de junio de 2008 en la ceremonia de clausura del simposio científico sobre el tema "60 años de Economía Social de Mercado", en la Universidad Friedrich Schiller de Jena.

### **AUTORES**

Los autores del Manifiesto de Jena son: Michael Borchard (Fundación Konrad Adenauer), Uwe Cantner, Andreas Freytag y Rupert Windisch (Facultad de Economía de la Universidad de Jena), Nils Goldschmidt y Michael Wohlgemuth (Instituto Walter Eucken), Gerd Habermann (Los Empresarios de Familia – ASU), Joachim Starbatty (Comunidad de Acción Economía Social de Mercado), Martin Wilde (Unión de Empresarios Católicos), Lars Vogel (Fundación Ludwig Erhard) y Joachim Zweynert (Instituto de Economía Mundial Hamburgo / Instituto Wilhelm Röpke).

**1. La imagen del ser humano de la Economía Social de Mercado tiene sus raíces en la tradición occidental y cristiana**

“La dignidad del hombre es inviolable. Respetarla y protegerla es el deber de todo poder público.” Así reza el primer artículo de la Constitución alemana. El pueblo alemán consagró esta Ley Fundamental a través de su poder constituyente – “consciente de su responsabilidad ante Dios y los hombres”. Todos los hombres son iguales ante Dios. En consecuencia, la doctrina social cristiana y humanista-liberal pone el énfasis en la personalidad del ser humano. El individuo no debe ser considerado un objeto manipulable en manos de planificadores sociales colectivistas, ni un recurso explotable de intereses económicos particulares y políticos que consideran la redistribución en sí misma una política social sustentable. Para asumir su responsabilidad ante Dios y él mismo, el ser humano necesita ser libre. Una vida en dignidad significa, además, que el ser humano tenga la posibilidad de ganarse la vida, conforme la capacidad de cada individuo: la autoestima nace, sobre todo, del trabajo y la ocupación.

Una comunidad es más que una acumulación de individuos. El hombre en cuanto “ser social” está dispuesto a aportar su compromiso social a la comunidad en la que vive. Sin ese compromiso ninguna sociedad puede perdurar a lo largo del tiempo. La doble naturaleza del hombre –su deseo de libertad y de ponerse a prueba, por un lado, y su deseo de sentirse contenido en el seno de una comunidad con la que está dispuesto a comprometerse, por el otro– es la base de la Economía Social de Mercado. Obviamente, no debe apelarse al sentido de comunidad más allá de lo razonable. De lo contrario, las personas se sentirán explotadas. Un Estado que regula cada vez más ámbitos a través de la redistribución colectiva termina por asfixiar la

iniciativa privada y atrofiar el sentido de comunidad.

Wilhelm Röpke: “*La medida de la economía es el hombre; la medida del hombre es su relación con Dios.*”

**2. La libre competencia, garantizada por un orden competitivo, crea “bienestar para todos”**

La Economía Social de Mercado, integrada al estado de derecho democrático, es el orden social que responde a la imagen cristiana del hombre, como así también a los principios de la doctrina humanista liberal de la sociedad. Desde siempre, el ser humano se ha visto impulsado en sus logros por el ansia de felicidad y bienestar individual. La naturaleza social del hombre ha hecho que esta aspiración derivara en formas de cooperación cada vez más complejas –hasta llegar a una división del trabajo altamente sofisticada con un sistema de pago electrónico en mercados globalizados. Esta división del trabajo diferenciada y el simultáneo avance tecnológico, que han permitido enormes incrementos en la productividad, constituyen la base de un bienestar para todos. Un requisito fundamental es la vigencia de la libre competencia, esto es el libre acceso de todos a los mercados de bienes y servicios, que tiene como correlato un Estado fuerte, capaz de prevenir la concentración de poder económico. El mercado es el voto diario de la gente sobre los servicios brindados al cliente por el empresario. Sólo tienen éxito los empresarios que satisfagan las necesidades de los consumidores. Por lo tanto, las consecuencias de un modelo de economía de mercado son también sociales.

(...)

Ludwig Erhard: “*El bienestar para todos y el bienestar a través de la competencia están indisolublemente unidos; el primer postulado caracteriza el objetivo, el segundo el camino que conduce a este objetivo.*”

### 3. El Estado redistributivo no es la Economía Social de Mercado

Alfred Müller-Armack, quien acuñó el concepto “Economía Social de Mercado”, definió este modelo económico como la conexión entre mercado libre y equilibrio social. No se trata de una mezcla arbitraria, sino de una idea política certera acerca de cómo debe ser el sistema económico que en el marco de una economía competitiva aspira a reunir la libre iniciativa con el progreso social, garantizado precisamente por los logros de la economía de mercado. Consiguientemente, todo sistema de seguridad social debe guardar conformidad con el mercado. Considerando que el mercado indica la magnitud de las necesidades y la escasez de los recursos a través de los cambios en los precios, emitiendo por esta vía los incentivos para las innovaciones (“competencia como método de descubrimiento”, F. A. v. Hayek), la redistribución contraria al mercado destruye la base que crea el “bienestar para todos”.

En el marco de una política social que guarda conformidad con el mercado, la salvaguarda de la dignidad personal exige que toda persona sea la responsable principal de su propio sustento. Por ende, todo individuo debe tener espacio suficiente para adoptar medidas privadas para la previsión del futuro y acumular patrimonio. Se trata de la condición determinante para un orden social en el que el individuo asume responsabilidad y también se siente responsable por el prójimo. El compromiso solidario de la comunidad interviene cuando la persona no está en condiciones de ganarse la vida. En primer lugar son las familias, instituciones eclesíásticas y otras organizaciones de autoayuda las que forman esta comunidad. Toda la comunidad solidaria es responsable *última* y garante del mínimo existencial para todos. En esta relación entre la *responsabilidad primaria subsidiaria* del individuo y la *responsabilidad última solidaria* de la comunidad juega un papel preponderante

la capacidad de trabajo del individuo. La obligación solidaria de la comunidad frente a quien no está en condiciones de trabajar es otra que frente a quien puede trabajar y es capaz de ayudarse a sí mismo y, por lo tanto, tiene la obligación de hacerlo. Apelamos a los políticos responsables para que diseñen políticas sociales y establezcan una estricta diferenciación entre las prestaciones de seguro basadas en el principio del rendimiento y financiadas por contribuciones, por un lado, y las prestaciones financiadas por impuestos basados en el principio de la necesidad social, por el otro.

Wilfried Schreiber: *“Por lo tanto, exigimos una división clara, diría que radical, entre la reforma de la seguridad social y todas las medidas concernientes a la asistencia y previsión públicas. Se trata de dos tareas totalmente diferentes que, en consecuencia, requieren de un tratamiento diferente y legislaciones diferentes.”*

### 4. Un mercado laboral más libre crea más trabajo y más oportunidades

Tiene carácter social aquello que crea puestos de trabajo competitivos. Necesitamos puestos de trabajo para que nuestra juventud emprendedora no se vea forzada a emigrar; necesitamos puestos de trabajo para financiar las necesarias prestaciones sociales; necesitamos puestos de trabajo para financiar las obligaciones del futuro –jubilaciones, cuidado, salud. Para hacer frente a estos desafíos, todos los puestos de trabajo, presentes y futuros, deben aportar un rédito adecuado. La productividad y la cantidad de empleos son variables decisivas. Constituyen el núcleo central de la Economía Social de Mercado; su implementación práctica es una necesidad social, política y, ciertamente, cultural. Exige romper con los patrones de conducta que nos son familiares y obliga a los responsables políticos a reflexionar y buscar nuevos rumbos. Es consolador saber que la solución del problema

está en nuestras manos; es preocupante, en cambio, observar que para mucha gente la solución parece más amenazante que el problema.

La problemática del mercado laboral alemán radica básicamente en que no es considerado como tal, sino más bien como un ámbito de la política social. Si los tribunales laborales, por ejemplo, consideran prioritario actuar en protección de los empleados, sin tener en cuenta las consecuencias para la economía, obviamente están viendo la relación entre empleado y empleador desde una perspectiva “David contra Goliat”. Sienten que actúan correctamente cuando ayudan a David a vencer a un Goliat, supuestamente más poderoso. Rara vez tienen en cuenta que la suma de estos fallos debilita la capacidad financiera y de adaptación de las compañías involucradas y, por ende, también su posibilidad de prevalecer en la competencia internacional. (...)

En Suiza, el mercado laboral es tratado como tal. La consecuencia es que el índice de desempleo es apenas la tercera parte que la tasa de desempleo en Alemania. El nivel de empleo –tanto entre hombres como entre mujeres– es sensiblemente más alto; y también la vida activa se extiende mucho más que en Alemania. No podrá afirmarse que los alemanes son más necios ni menos trabajadores. No podemos seguir dándonos el lujo de jubilar anticipadamente una fuerza de trabajo altamente capacitada. Apelamos a los responsables políticos a respetar las leyes del mercado laboral, lo que permitirá crear nuevos puestos de trabajo y, en consecuencia, multiplicar el bienestar individual y social.

Ludwig Erhard: *“...Sólo será verdaderamente libre como personalidad y verdaderamente libre ante el Estado aquel individuo que pueda asegurar su existencia sobre la base de su propio esfuerzo y trabajo, sin necesidad de reclamar protección al Estado ni obstaculizado por él.”*

## 5. Agotando todo el abanico de talentos potenciales – abriendo la puerta a nuevas oportunidades

*(...) El nivel [alemán] de prestaciones sociales es uno de los más altos del mundo, pero una política redistributiva desbordada fracasa en un aspecto crucial: paraliza en vastos sectores de la población el deseo de progresar socialmente. Se trata de un serio síntoma de enfermedad de nuestra sociedad.*

En buena medida, el bienestar personal está determinado por los objetivos que se fija una persona y la satisfacción que le genera haber alcanzado esos mismos objetivos. Se trata de uno de los motores fundamentales de la dinámica económica. Es necesario que los responsables de la política alienten la iniciativa propia que le da al individuo mayor confianza en sí mismo. En las presentes condiciones ocurre lo contrario. Muchas personas se ven descorazonadas porque constatan que sus propios esfuerzos por encontrar trabajo reciben poca o ninguna recompensa. Por otro lado, este tipo de política, que va minando de manera permanente la rentabilidad de los lugares de trabajo comprendidos por el sistema de seguridad social obligatorio, hace cada vez más dificultoso aportar a la sociedad a través del propio rendimiento: los empresarios ofrecen un número insuficiente de puestos de aprendizaje; los jóvenes que pujan por encontrar un trabajo se ven sistemáticamente discriminados respecto de quienes ocupan los puestos de trabajo y, con frecuencia, los más jóvenes encuentran más atractivas las alternativas laborales en el exterior que en Alemania. La política debe abandonar una noción de justicia social obsoleta, como es extraer recursos de puestos de trabajo existentes para luego redistribuirlos, y apostar a una justicia moderna, proyectada al futuro. Entendemos por justicia social moderna abrir nuevas oportunidades durante la formación y a lo largo de la vida laboral activa. Afianzar la voluntad de aprovechar las oportunidades que se presentan y saber perseverar en momentos difíciles forma parte de este concepto. Las ideas de libertad y responsabilidad

y la consiguiente capacidad de interpretar las adversidades de la vida como un desafío se transmiten primero en la familia y luego a lo largo de la vida escolar y posterior formación profesional. La voluntad de ejercer la libertad y actuar con responsabilidad poco tiene que ver con estatus social, la fortuna heredada o talentos físicos o intelectuales; traduce la determinación de cada individuo de aceptar los retos que le plantea la vida.

(...)

Ludwig Erhard: *“Quiero probar mis propias fuerzas, quiero hacerme cargo yo mismo de los riesgos que enfrento en mi vida, quiero ser responsable de mi destino. A ti, Estado, te encargo crear las condiciones para que pueda hacerlo.”*

## 6. El Estado debe afianzar el derecho y la obligación de los padres de educar a sus hijos

Cada persona depende de aprender cómo ganarse el mínimo existencial necesario mediante el propio esfuerzo. Es un derecho sin el que no puede vivir de acuerdo con su dignidad humana. El derecho a la educación, sin embargo, abarca más que el mero desarrollo de la habilidad de trabajar. Se trata de un desarrollo integral de la personalidad del joven, su conciencia y su corazón. Una interpretación unilateralmente economicista de la educación sería letal, porque precisamente en una economía globalizada y en una sociedad pluralista las personas jóvenes deben tener la posibilidad de madurar y convertirse en personalidades educadas integralmente —es decir, también religiosa y culturalmente—, capaces de desarrollar un adecuado juicio ético.

De acuerdo con el principio de subsidiariedad, la responsabilidad *primaria* por la crianza y la educación de los hijos es “el derecho natural de los padres y una obligación que les compete ante todo a ellos” (Art. 6 párr. 2, Const.). En consonancia con el principio de solidaridad, este “derecho a educación” es la responsabilidad última de toda la

comunidad. El orden estatal debe fortalecer a los padres en su derecho y su obligación de educar a los hijos. (...) Cuando los padres no están en condiciones de generar los medios necesarios para realizar los derechos de sus hijos, es la sociedad la que debe facilitar los recursos faltantes siguiendo el principio de solidaridad. La política educativa y la política de familia, así como su financiamiento, son tareas absolutamente prioritarias para la sociedad en su conjunto.

Es necesario establecer un equilibrio entre la responsabilidad *primaria* de proveer al sustento propio y al de los hijos y el esfuerzo laboral que ello supone, y el primado del derecho paterno de educar a los hijos. El criterio que determina la ponderación entre educación y trabajo será el bienestar del niño y la decisión es de los padres; la comunidad y el Estado cumplen una función de apoyo y, cuando existe o amenaza con sobrevenir una situación de abuso o abandono, una función de protección. Para que los padres puedan combinar de conformidad con sus criterios individuales la educación de sus hijos con la actividad laboral, deben crearse condiciones de flexibilidad en el día a día del trabajo y la posibilidad de tomar la decisión libremente. El Estado, la sociedad y la economía deben estar organizados en función de la familia y no la familia en función del trabajo.

(...)

Alexander Rüstow: *“El ser humano es un ser social por naturaleza; siente un apego instintivo hacia su familia y el grupo en el que vive y con el que convive; en parte, la cultura ha profundizado este apego, en parte lo ha extendido a otros círculos solidarios —la familia extendida, el clan, la tribu, el pueblo, la nación.”*

## 7. Una política monetaria basada en las reglas de la estabilidad está a favor de lo social

Una moneda estable garantiza el efecto social de un sistema competitivo; por el

contrario, una moneda devaluada lo socava. Cuando las personas ahorran con fines provisionales, confían en la estabilidad de la moneda. La inflación destruye esta confianza y socava la credibilidad del Estado. Una tasa de incremento de los precios de “apenas” un 2 % reduce el valor de los activos financieros en un 50 % al cabo de 35 años. Una moneda estable resulta de una política disciplinada, ya que la falta de disciplina fiscal impulsa las tasas de interés a la suba, en tanto que los empresarios se abstienen de invertir en futuros puestos de trabajo. Por otra parte, la disciplina fiscal facilita al Banco Central la difícil tarea de calcular la base monetaria necesaria. Una moneda estable y finanzas sólidas son dos caras de la misma moneda.

El Deutsche Bundesbank ganó y consolidó su reputación en Alemania y en el mundo gracias a una política basada en la estabilidad –a menudo a pesar de la resistencia ofrecida por los líderes políticos. Incorporó esa reputación al sistema de bancos centrales europeos; griegos, italianos, españoles, irlandeses... la “heredaron” en forma de un histórico nivel bajo de tasas de interés. Esta herencia se ve constantemente amenazada por la presión política. Por tal razón destacamos la obligación que tiene el Banco Central Europeo (BCE) de defender la estabilidad de precios. La estabilidad crea también una base de confianza que, en el más largo plazo, es la mejor política de empleo. Con el fin de combatir la aparición de “burbujas” (inflación en los precios de los activos), recomendamos volver a prestar mayor atención al cálculo de la base monetaria. Por otra parte, esto también fortalece la política de estabilidad del BCE frente a las presiones políticas.

Walter Eucken: *“La experiencia demuestra que una constitución monetaria que deja que los líderes de la política monetaria actúen libremente les atribuye una habilidad superior a la que demuestran tener en los hechos. Desconocimiento, debilidad frente a grupos de interés y la opinión pública, teorías falsas, todo*

*esto influencia a estos líderes en detrimento de la tarea que les ha sido encomendada.”*

## 8. La globalización es un desafío para las políticas nacionales

El colapso del imperio soviético abrió una nueva dimensión del libre comercio como condición previa de la globalización. La división del trabajo con creciente productividad que acompaña ese proceso no sólo promueve el bienestar, sino que mancomuna a los pueblos a través de una red de intereses recíprocos que incrementa las probabilidades de paz. Por su condición de país líder en exportaciones, Alemania se ve particularmente beneficiada por la globalización. A menudo se oye decir que la globalización cambia el mundo y pone a prueba los conceptos en los que se basa la política. Esto es correcto: en un mundo más abierto globalmente, los empresarios y la población económicamente activa pueden hacer uso de las alternativas que ofrecen otros países. De hecho, un número creciente de jóvenes altamente calificados está aprovechando esta oportunidad. En cambio, es un error creer que la globalización marca el fin de las políticas nacionales porque las grandes empresas operan a escala internacional, en tanto que las políticas nacionales quedan restringidas a la jurisdicción nacional. En última instancia, la competencia internacional por atraer inversiones e industrias no es otra cosa que una forma de calificar la política regulatoria de los países. Los gobiernos han perdido su monopolio regulatorio. Pero eso no significa que ahora queden expuestos inermes a las tempestades de la globalización.

La mayor intensidad competitiva encierra oportunidades y riesgos: los mercados se van expandiendo, la productividad aumenta, pero también aumenta la presión competitiva. Por tal razón, el gobierno se ve forzado a reducir la intensidad regulatoria, para que las empresas puedan reaccionar en forma flexible a los desafíos globales; también tiene que pro-

mover la acumulación de capital dentro de las compañías y la consiguiente creación de puestos de trabajo para que nuestros jóvenes calificados no se vean obligados a emigrar. El gobierno tiene que invertir en educación y capacitación de los jóvenes, la mayoría de los cuales están ansiosos por trabajar con el fin de aventajar a la competencia internacional a través de las innovaciones. Debemos aceptar que la competencia se agudizará en la medida en que los países en desarrollo y emergentes comienzan a aparecer como fuertes competidores en los mercados internacionales. Al mismo tiempo, su creciente capacidad adquisitiva los convierte en potenciales clientes de nuestros bienes y servicios. De este modo resulta posible que todos se vean beneficiados.

Wilhelm Röpke: *“Consiguientemente, y hasta que no tengamos un Estado mundial, el mundo no tiene más alternativa que retornar a la única solución posible... la solución liberal de la genuina economía mundial de carácter multilateral.”*

### **9. Preservar la Creación es un interés genuino de la Economía Social de Mercado**

La protección ambiental es una preocupación mundial. Consiguientemente, un enfoque global, como el que se ensaya en el Protocolo de Kyoto, es el correcto. No por eso un país, y mucho menos Alemania, necesita renunciar a jugar un rol pionero. La armonía entre el hombre, la industria y el medioambiente fue una de las principales preocupaciones de los padres de la Economía Social de Mercado. Walter Eucken llamó tempranamente la atención sobre la necesidad de corregir la contabilidad de las empresas en la medida en que no tomarán en cuenta los daños ambientales que ocasiona la producción agropecuaria e industrial.

Si la contaminación ambiental es interpretada como un fracaso de los mercados, se genera la impresión de que la economía

de mercado es responsable por la penosa situación creada, que la salvación radica en medidas regulatorias del Estado. Lo contrario es verdad: el daño ambiental ocurre porque no existe un mercado en el que el medioambiente pueda presentar la factura por la contaminación ocasionada. En consecuencia, sería necesario contar con un “agente fiduciario de la naturaleza”, que represente sus derechos frente a los contaminadores y que considere qué medidas serían las adecuadas –certificados de emisión, soluciones fiscales o también normas del Estado– en función de cada situación en concreto. En estos casos también deberán tomarse en consideración las circunstancias económicas y sociales. (...) Poner el énfasis en la eficiencia económica es importante, precisamente en interés de la protección del medioambiente. Por lo tanto, apelamos a los políticos para que utilicen la competencia como una herramienta útil para encontrar las respuestas apropiadas a los desafíos ambientales.

Alfred Müller Armack: *“Es importante que el Estado recuerde sus tareas específicas, destinadas a crear un marco ambiental concreto, ... para integrar así las fuerzas siempre dinámicas de la economía y del transporte en una forma de vida integral y sensata.”*

### **10. Lo que necesitamos hoy: liberar a los ciudadanos de la dependencia social**

En un mundo en el que cunde el miedo a perder el lugar de trabajo y el futuro profesional se presenta incierto, resulta tentador refugiarse en los brazos del Leviatán “Estado”. Sin embargo, se trata de una ilusión porque el Estado no puede ofrecer una protección amplia contra las adversidades de la vida, sólo pretende poder hacerlo. Para ello recurre a una técnica específica en el momento de ofrecer sus cuidados paternalistas: esconde los costos que éstos demandan y deja que otros aporten los recursos financieros necesarios. Es preciso obligar a

los gobiernos a informar a sus ciudadanos sobre los costos reales de los sistemas sociales. Si se pagaran todos los elementos que conforman el sueldo, incluyendo todos los aportes sociales y si los ciudadanos pagaran ellos mismos todos los impuestos y contribuciones, alcanzarían a comprender la verdadera dimensión de la carga y se mostrarían abiertos a otras alternativas e incluso presionarían a los responsables políticos a introducir reformas.

Algunas de las contribuciones retornan a las personas aseguradas en forma de pago, en especie —en particular en el sistema de salud—, impidiendo que el ciudadano comprenda acabadamente cómo funciona el sistema y cuán oneroso efectivamente es. Doscientos años atrás, en la industria era usual pagar parte del salario en especie, como forma de evitar que el empleado “derrochara” todo su dinero el día de pago. Este sistema fue abolido porque ya no se lo consideraba adecuado para una sociedad de ciudadanos adultos. Sin embargo, hoy los ciudadanos pueden disponer libre-

mente de una parte proporcional mucho menor, sólo que ahora el responsable es el Estado, por lo que parece inobjetable. Pero la dependencia es siempre dependencia, no importa quién genere esa dependencia. Apelamos a los responsables de la política a introducir una mayor transparencia en los costos de los sistemas de seguridad social para los ciudadanos y no obstruir su camino hacia la madurez social.

Transferir mayor responsabilidad personal al individuo también serviría para reencauzar el ingenio del ser humano en dirección de más sustentabilidad, que se malgasta por demás en un uso abusivo de los sistemas sociales financiados colectivamente y que contribuye a su colapso, permitiendo que la creatividad individual redunde en beneficio de todos.

Ludwig Erhard: *“Resulta mucho más sensato dirigir todas las energías disponibles en una economía a mejorar su resultado, que desgastarse en permanentes luchas distributivas y apartarse del único camino fructífero, que es el de incrementar el producto nacional.”*

*Diálogo Político.* Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung  
A.C. Año XXVI - N° 1 - Marzo, 2009

# **Resolución de la XXII Convención Partidaria de la Unión Demócrata Cristiana de Alemania (CDU): El centro. El fuerte de Alemania\***

## **I. Lo que es importante para nosotros**

Atentos a los desafíos que nos plantea el mundo en el umbral de la segunda década del siglo XXI, expresamos nuestra convicción de que nuestro país sólo podrá proyectarse exitosamente desde una posición de centro. Nuestra visión cristiana del ser humano y los valores fundamentales que nos inspiran nos ayudan a luchar por aquello que es importante para nosotros y renovar lo que es de relevancia para nuestra proyección de futuro. Nos proponemos:

- una sociedad en la que todos tengan su lugar sin consideración de edad, género, religión o condición social;
- una sociedad en la que el punto de partida de nuestro pensamiento sea la familia como lugar en el que los padres asumen responsabilidad por sus hijos y los hijos responsabilidad por sus padres;
- una sociedad que se comprenda como sociedad solidaria y en la que el éxito personal, social o comercial sea reconocido como aporte a la sociedad;
- una sociedad que haga un uso responsable de nuestros recursos y actúe sabiendo

que sólo puede repartirse lo previamente producido;

- una sociedad que incluya a todos y en la que todos tengan oportunidades de desarrollo personal y ascenso social, una sociedad en la que la eficiencia cuente y en la que el que trabaja tenga más que aquél que no lo hace.

La CDU expresa la voz de quienes se enuncian detrás de estos objetivos.

## **II. Una globalización humana. La dimensión internacional de la Economía Social de Mercado**

La CDU reafirma la Economía Social de Mercado. Está persuadida de que el orden socioeconómico de la Economía Social de Mercado es también el mejor sistema para superar las consecuencias de la crisis financiera internacional. Sabemos que los mercados sólo pueden estar al servicio del ser humano cuando son mercados ordenados. Es la única forma de hacer realidad una economía de mercado humana. La Economía Social de Mercado constituye la bisagra entre la libertad y la seguridad.

\* La Redacción agradece al partido Unión Demócrata Cristiana de Alemania la autorización para la publicar este texto en español.

La Economía Social de Mercado es el modelo de éxito que nos permitirá seguir viviendo en bienestar. En los términos definidos por Ludwig Erhard, es una economía basada en la eficiencia y la justicia social, la competencia y la solidaridad, la responsabilidad individual y la cohesión. Conjuga las oportunidades individuales con la equidad social en nuestra sociedad. El ordenamiento marco forma parte de la Economía Social de Mercado. De él deriva el mandato de la política para diseñar la sociedad.

La CDU apuesta a empresarios, ejecutivos y accionistas creativos, comprometidos y responsables, que junto con sus empleados y trabajadores generen una cadena de valor en condiciones justas.

La función del Estado es reglamentar el orden del mercado de modo tal de garantizar oportunidades y condiciones justas en el sentido de la Economía Social de Mercado. La CDU sostiene la subsidiariedad como principio que permite tanto la competencia por la mejor solución como también la diversidad.

En Alemania, la mayoría de las empresas, en particular las empresas familiares, las pequeñas y medianas empresas, los talleres, los profesionales independientes y autónomos, se guían en sus actividades por las pautas verdaderamente importantes: administrar en forma sustentable, pensar en términos de generaciones y no de trimestres, asumir responsabilidad social más allá de objetivos empresariales en sentido estricto. Estos principios son condición para una política empresarial de crecimiento sólido.

Muchas pequeñas y medianas empresas han conquistado, paralelamente a las grandes empresas, un lugar fijo en los mercados del mundo con productos innovadores. No en vano el crecimiento del empleo de los últimos años se dio en las medianas y pequeñas empresas.

Todos los agentes del mercado tienen la obligación de reflexionar sobre la ética de la acción, practicada sobre todo por las pequeñas y medianas empresas. Necesitamos un renacimiento del principio del “comercian-

te honorable” en función de los siguientes principios:

*Principio de sostenibilidad:* es preciso establecer incentivos sustentados en objetivos de largo plazo y no de ganancias coyunturales.

*Principio de la razón:* debemos volver a aplicar la regla básica de que sólo se puede prestar lo que antes se ha producido.

*Principio de solidaridad:* la responsabilidad social es parte integral de nuestro orden de libre competencia. No podemos renunciar a nadie ni dejar atrás a nadie.

*Principio de honestidad:* quien quiera vender algo deberá indicar de manera clara y comprensible los riesgos existentes.

*Principio de responsabilidad:* nuestro país necesita personas dispuestas a asumir responsabilidad por sí mismas y por otros. Parte de esta responsabilidad es también admitir errores.

*Principio de la decencia:* quien reclame “ajustarse el cinturón”, deberá él mismo hacer los ajustes correspondientes.

Con nuestra política queremos consagrar también internacionalmente parámetros básicos de la Economía Social de Mercado que en las décadas pasadas le depararon a Alemania unidad, bienestar y seguridad. Hoy sólo se cuenta con un orden internacional fragmentario. Esa situación fragmentaria permitió que se produjera la actual crisis financiera internacional. Por eso abogaremos dentro y fuera de Europa enérgica y consecuentemente en favor de la Economía Social de Mercado como modelo ordenador de los mercados globales. Consideramos importante eliminar las trabas comerciales entre Europa y Estados Unidos y crear con el tiempo un mercado transatlántico común.

### III. Economía Social de Mercado en Alemania. Conjugar la libertad con la seguridad

#### A. Devolver protagonismo a la eficiencia

La justicia productiva y la justicia generacional forman una unidad. La justicia pro-

ductiva exige que la eficiencia recobre protagonismo; aliviar la carga impositiva que pesa sobre el ciudadano debe privilegiarse por sobre nuevos campos de acción del Estado. Los partidos de izquierda a menudo consideran que el Estado es el mejor empresario. Nosotros, por el contrario, consideramos que el Estado tiene la obligación de ofrecer ayudas y fijar incentivos con instrumentos que guarden conformidad con el mercado.

La justicia generacional comienza por una política presupuestaria seria. Por lo tanto, la consolidación fiscal debe conjugarse con el objetivo de incrementar en Alemania el porcentaje neto que las ciudadanas y los ciudadanos reciben de su sueldo bruto.

A pesar de la actual coyuntura, reafirmamos nuestro objetivo de alcanzar lo antes posible un presupuesto equilibrado. Por un lado, el paulatino envejecimiento de la población y la disminución de la población activa implicarán una elevada carga para nuestros presupuestos públicos y sistemas de seguridad social. Por otro lado, toda distribución basada en el endeudamiento significa una carga directa para nuestros hijos y nietos. Por lo tanto, sanear los presupuestos es necesario en aras de la justicia generacional en nuestra sociedad. La CDU reafirma el objetivo de limitar el endeudamiento del Estado nacional y de los 16 estados federados dentro de los preceptos establecidos por la Constitución y en función del principio de sostenibilidad.

Nuestra reacción a la crisis debe ser adecuada. Conscientes de nuestra responsabilidad por la sociedad en su conjunto, nuestro objetivo debe ser generar crecimiento lo antes posible para así volver a reducir cuanto antes el endeudamiento. Por eso reafirmamos las desgravaciones anticipadas, a partir de la actual crisis de los mercados financieros internacionales. Las personas que trabajan, pagan sus impuestos y cumplen con las leyes son las que producen los recursos requeridos para las inversiones estatales y el gasto público. Se trata de aprendices, millones de trabajadores, ejecutivos y empresarios independientes consustanciados con su

sociedad. Únicamente con ellos podremos enfrentar con éxito los desafíos del futuro. Queremos aligerar la carga que pesa sobre las ciudadanas y los ciudadanos y sus familias. Nuestro objetivo es que las personas reciban una proporción neta más significativa del salario bruto. Queremos un programa que permita aliviar la carga impositiva y de aportes a la seguridad social que gravan los ingresos en Alemania:

1. *Reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas para que sea "simple, de alícuotas bajas y justo". Un sistema impositivo con alícuotas bajas fomenta la eficiencia y la iniciativa y permite adoptar medidas para asegurar los riesgos de la vida.*

2. *Desgravación de los ingresos bajos y medios:* la actual progresión en las alícuotas determina que los aumentos salariales o la retribución por horas extras lleguen en muy escasa medida al bolsillo de la gente. Particularmente afectados se ven los ingresos bajos y medios. A ello se agrega que muchos contribuyentes están pagando sobre una parte de su renta la alícuota máxima. Se trata de obreros calificados que cumplen turnos extraordinarios pero cuyo trabajo adicional se refleja muy poco en sus ingresos. Pero también se ven afectados muchos académicos. Modificaremos este efecto contraproducente del sistema impositivo. El rendimiento y la voluntad de compromiso deben recobrar relevancia. Crearemos un sistema impositivo que no permita que aumentos salariales o más trabajo se vean minimizados por una "fría progresión de impuestos", sino que llegue efectivamente al bolsillo de la gente.

3. *Menor carga tributaria para familias con hijos:* como complemento del *splitting* impositivo para cónyuges, abogamos por un *splitting* familiar que determine que familias con hijos paguen menos impuestos que otras sin hijos.

4. *Posibilidad de desgravar los costos del seguro de salud y de cuidados permanentes:* reglamentaremos la deducibilidad de los aportes a las cajas de seguro médico y de cuidados permanentes para que todos los asegurados

experimenten un claro alivio al primero de enero de 2010 por un volumen total de aproximadamente 9 mil millones de euros. En ese contexto, para nosotros es importante que los asegurados por el sistema público obligatorio y por el régimen de seguridad privada reciban el mismo trato.

*5. Fortalecimiento de los hogares privados:* queramos aprovechar mejor el potencial de los hogares privados en Alemania. Se trata de fijar incentivos inteligentes para eliminar el trabajo en negro y al mismo tiempo incrementar el empleo en blanco. Nuestro objetivo es darle en el más largo plazo al hogar el mismo tratamiento que a un empleador.

### **B. Economía y trabajo: en favor de la flexibilidad y la seguridad**

En particular deseamos obtener éxitos en el mercado laboral. Este objetivo exige una política económica y de crecimiento exitosa. Sólo en la medida en que sigamos siendo exitosos en el plano económico tendremos suficientes recursos para invertir en seguridad social, educación e infraestructura. Se trata de promover las inversiones y el empleo, un principio básico aun en tiempos difíciles.

En las próximas décadas, nuestro objetivo es combinar para empresas y trabajadores los principios de flexibilidad y seguridad. En ese sentido, sostenemos los siguientes objetivos:

*1. Código de trabajo:* la legislación laboral alemana es compleja, burocrática y en muchos casos es una traba para la creación de nuevos empleos. Proponemos plasmar la legislación laboral en un Código de Trabajo sencillo, comprensible y manejable que favorezca el empleo en lugar del desempleo. En adelante, los empleados podrán reconocer de un vistazo no sólo sus derechos y garantías en la empresa, sino también sus deberes. Los empleadores, en particular la pequeña y mediana empresa, podrán entender fácilmente y con la adecuada seguridad jurídica cuáles son sus obligaciones pero también sus derechos. A tal efecto, es importante que se resuman en forma más

concisa los más de 100 diferentes valores umbrales, que además deberán redactarse en forma menos burocrática. Reafirmamos el instrumento del trabajo a término.

*2. Política de mercado laboral:* promovemos una política de mercado laboral efectiva y eficiente que esté orientada a una activación temprana y adecuada de los desocupados y su integración en el mercado laboral en el menor tiempo posible. Contrarrestaremos la preocupación de muchas personas por el descenso social y la sobre-exigencia promoviendo puestos de trabajo adecuados a las necesidades del mercado en lugar de financiar el desempleo.

*3. Seguridad social:* Alemania necesita sistemas de seguridad social construidos sobre una base sólida, que garanticen al individuo en caso de necesidad una seguridad confiable e impidan el descenso a la pobreza. Esto incluye que las ciudadanas y los ciudadanos que han trabajado a tiempo completo toda una vida reciban una jubilación que se ubique por sobre el límite de la pobreza. Deberá ser diseñada en función de las necesidades y financiada con impuestos. Daremos mayor seguridad a los autónomos con pequeños ingresos, para posibilitarles el acceso a la previsión social subsidiada.

*4. Ingreso mínimo en lugar de salario mínimo:* corresponde a los sindicatos y empleadores y no al Estado establecer cuál es el nivel salarial adecuado. Se trata de fortalecer la autonomía en la celebración de los convenios colectivos de trabajo. Quien pretenda obligar a las empresas a pagar un salario que no pueden producir genera una situación en la que muchas personas dejan de percibir salario alguno. Por eso, la CDU no aceptará salarios mínimos que destruyan puestos de trabajo y desactiven la competencia. La CDU promueve la creación de un ingreso mínimo en Alemania. Para garantizar que existan o se creen puestos de trabajo para personas menos calificadas, el ingreso mínimo estará compuesto por dos componentes: el salario y el subsidio al salario. Entendemos que quien tiene trabajo debe tener más

que quien no trabaja. Para evitar un *dumping* salarial, simultáneamente deben prohibirse por ley salarios indignos.

5. *Eliminación de la burocracia*: un aspecto fundamental cuando se trata de reducir la burocracia es que el resultado debe ser concreto y tangible para los afectados. Para aliviar la carga burocrática que pesa en particular sobre las pequeñas y medianas empresas, hacemos énfasis en eliminar la obligatoriedad de presentar ciertas estadísticas, simplificar y acelerar los procedimientos de planificación y aprobación y desburocratizar los programas de promoción. Nuestro objetivo es reducir la burocracia hasta 2011 al menos en un 25 %. Los ahorros consiguientes generarán recursos para más inversiones.

6. *Agilización y promoción de inversiones*: para destrabar las inversiones en el sector de infraestructura, Alemania requiere un programa de agilización de inversiones y, consiguientemente, procedimientos de aprobación más rápidos en todo el sector de infraestructura. Sólo podemos generar crecimiento y sostener nuestro bienestar a partir de innovaciones. El eje central de una política de innovación exitosa es la promoción de *clusters* en función de la eficiencia. A tal efecto, es necesario aunar las fuerzas de la ciencia y la economía y seguir potenciando nuestras fortalezas en la competencia internacional.

7. *Estabilidad de los precios energéticos*: conjugamos los objetivos ecológicos importantes con racionalidad económica y los intereses de la gente. Por eso, no queremos que nuevas medidas del Estado terminen por encarecer los precios energéticos.

8. *Cambio tecnológico*: al ser un país de alta tecnología e industrializado, seguimos aceptando los retos de la competencia internacional. La CDU respaldará políticamente con firmeza el necesario cambio tecnológico, como puede ser el desarrollo de sistemas de accionamiento alternativos en el sector automotriz.

#### IV. Hacia una república de la educación

Queremos lograr que en la próxima década no sea el origen de la gente joven el que decide sobre su futuro y facilitar el ascenso social a través de la educación. El objetivo es que todo talento sea detectado y fomentado lo antes posible.

La educación es la clave para las oportunidades que ofrece la vida a cada uno. Un sistema educativo libre, justo y eficiente permitirá crear valores que aseguren la prosperidad.

La cultura y la educación comienzan en el hogar paterno. Una educación acertada por parte de la familia no puede ser sustituida por ninguna institución. La CDU apoya a los padres en la realización de esta tarea, importante para nuestra sociedad.

La educación es la clave del ascenso personal. Es nuestra función facilitar, sobre todo a la gente joven, iguales oportunidades de partida, se trate de hombres o mujeres. Por eso es necesario que tengamos más pedagogos y docentes masculinos en guarderías, jardines de infantes y escuelas, que puedan predicar con el ejemplo.

La educación también es la clave de la integración. El alto porcentaje de jóvenes que provienen de familias de inmigrantes, que continuará creciendo en los próximos años, redobla la necesidad de que las escuelas faciliten la participación y las posibilidades de ascenso de todos. Todo niño cuenta. No queremos renunciar a ningún talento.

Adherimos al principio de que la jurisdicción cultural es de los estados federados y a un federalismo competitivo. El camino hacia una república de la educación hace necesaria una ofensiva educativa. Aseguraremos que se persigan consecuentemente los siguientes objetivos para la próxima década:

1. *El 10 % del PBI será destinado a educación e investigación*: forma parte de una república de la educación ambicionar un sistema de educación y ciencia que sea uno de los mejores del mundo. Por eso sostenemos

que los fondos que se liberen a medida que disminuya el número de alumnos y estudiantes deberán ser utilizados para cumplir nuevas tareas conceptuales como fomento temprano de los talentos, incrementar el número de escuelas de tiempo completo, mejorar el aseguramiento de calidad, adoptar medidas de capacitación docente. Aspiramos a que en el año 2015 el 10 % del PBI sea invertido en el futuro y, por ende, destinado a educación e investigación.

2. *Diversidad escolar en lugar de escuela única*: cada persona tiene potencialidades y talentos específicos. Por lo tanto, una oferta educativa diversificada es la condición más importante para cumplir con nuestros objetivos. La eficiencia del sistema escolar diversificado muestra resultados probados y ha ido evolucionando exitosamente. Rechazamos el concepto de escuela única. Defendemos la enseñanza de valores en el marco de la educación escolar. Reafirmamos nuestro apoyo a las clases de religión.

3. *Permeabilidad*: nos proponemos coordinar mejor la educación temprana y escolar y mejorar la formación y capacitación de maestros y maestras jardineras y pedagogos. Finalizado el ciclo escolar, cualquiera que sea el título obtenido, debe abrir oportunidades para seguir progresando. Por lo tanto, en los próximos cinco años queremos reducir a la mitad el número de jóvenes sin estudios escolares y sin formación profesional completos en Alemania. Más permeabilidad significa también facilitar el acceso a los estudios universitarios. El que pueda demostrar calificaciones profesionales debe tener la oportunidad de estudiar. Es un motivo más para continuar impulsando el pacto celebrado entre las universidades.

4. *Parámetros educativos vinculantes*: la movilidad cobra creciente importancia. El sistema educativo debe estar a la altura de las circunstancias. Por eso es importante y necesario contar con parámetros educativos vinculantes y exámenes finales comparables. Nuestro objetivo es establecer bachilleratos con exámenes centrales al menos en las ma-

terias alemán, matemáticas, lenguas extranjeras y ciencias naturales.

5. *Conocimientos de alemán como condición*: necesitamos que la lengua alemana sea fomentada desde el jardín de infantes, que se realicen tests de nivelación para todos los niños desde los cuatro años y se dicten intensas clases de apoyo una vez detectadas las falencias y se apliquen programas de lengua que acompañen las clases. El idioma es la clave de la integración. Por eso invitamos especialmente a personas de familias de inmigrantes a seguir la carrera docente y pedagógica.

## V. Cohesión en nuestra sociedad

Estamos seguros de que junto con las ciudadanas y los ciudadanos de nuestro país podremos aprovechar las oportunidades que nos ofrece esta futura segunda década del siglo XXI. Las oportunidades están en revivir nuestros valores y nuestras capacidades, pero también en convencer a nuestros socios dentro y fuera de la Unión Europea del modelo de la Economía Social de Mercado como condición de prosperidad y paz, para que de esta manera también se acepten los rasgos esenciales de la Economía Social de Mercado como marco ordenador internacional.

La oportunidad está en hacerlo juntos, hacerlo en una alianza generacional, compuesta por todas las ciudadanas y ciudadanos interesados en el futuro de Alemania y dispuestos a actuar solidariamente.

En la década por venir, la CDU seguirá fortaleciendo el compromiso cívico. El cargo honorífico es la esencia de nuestro sistema comunitario y no puede ser sustituido por el Estado. Sin el compromiso solidario de millones de ciudadanas y ciudadanos Alemania sería más pobre y más fría. Seguiremos haciendo todo lo que esté a nuestro alcance para que el trabajo honorífico sea reconocido como servicio a la sociedad y para que se mejoren las condiciones en las que se lo presta en nuestro país.

Nos sentimos responsables de proyectar los destinos de nuestro país para bien de las personas y de legar a las futuras generaciones una herencia constituida por un cúmulo de oportunidades en lugar de gravosas deudas. Lo hacemos sobre la base de nuestra convicción cristiana, por lo cual abogamos por una sociedad consciente de su origen cristiano y occidental, pero que también se muestre abierta al mundo.

Abogamos por una sociedad abierta a quienes quieran trabajar y vivir en ella y estén dispuestos a reconocer nuestros valores y nuestras reglas y acepten integrarse en nuestra sociedad. Realizaremos este aporte integrativo. Alemania es un país de integración.

Aspiramos a que la próxima década sea plétórica de buenos años para las ciudadanas y los ciudadanos de Alemania. Todas las oportunidades están dadas para que así sea.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung  
A.C. Año XXVI - N° 1 - Marzo, 2009



# El impacto de la crisis financiera mundial sobre el sistema bancario europeo\*

## Partido Popular Europeo (PPE)

### I. Introducción. Lo que realmente pasó

La crisis financiera en el mercado hipotecario *subprime* o de baja calidad de mediados de 2007 comenzó con un brusco aumento en los procesos de ejecución de hipotecas y embargos (*foreclosures*) que arrancó en Estados Unidos a mediados del segundo semestre de 2006, y que en el término de un año pasó a convertirse en una crisis financiera global.

La crisis se originó cuando estalló la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos y se registró una alta tasa de incumplimiento en el pago de créditos hipotecarios *subprime* (incluidos los créditos a tasas variables) concedidos a deudores de mayor riesgo con bajos ingresos o menor historial crediticio que los tomadores de créditos *prime* o de alta calidad. La participación de hipotecas *subprime* respecto del total de operaciones nuevas pasó de 9 % en 1996 a 20 % en 2006. Asimismo, los incentivos, incluidas condiciones de pago como hipotecas con pago de sólo interés (*interest only*) y bajas tasas de interés promocionales (que luego eran cambiadas por otras más altas y de tasa variable), alentaron a los tomadores de crédito

a asumir hipotecas pensando que podrían refinanciarlas más tarde en condiciones más favorables. De hecho, el refinanciamiento fue posible mientras los precios inmobiliarios siguieron trepando en Estados Unidos a lo largo del período 1996-2006. Sin embargo, una vez que los precios de los inmuebles comenzaron a declinar en el período 2006-2007 en muchas regiones de Estados Unidos, el financiamiento se hizo más difícil. Se produjo un aumento dramático en los incumplimientos y consiguientemente en los procesos de ejecución de hipotecas. En octubre de 2007 el 16 % de los créditos *subprime* a tasas de interés variables (ARM, por sus siglas en inglés) estaba en 90 días de incumplimiento o en proceso de ejecución, triplicando prácticamente la tasa de 2005.

Los prestamistas de hipotecas con riesgo crediticio (riesgo de incumplimiento de pago) fueron los primeros en sentir el impacto cuando los tomadores de crédito se mostraron incapaces o renuentes a efectuar los pagos correspondientes. Debido a una forma de ingeniería financiera llamada titularización o "securitización", muchos tomadores de créditos hipotecarios habían transferido sus derechos a los pagos de hipotecas

\* Copyright PPE. Aprobado por la Oficina Política del PPE el 17 de septiembre de 2008.

y el correspondiente riesgo crediticio/*default* a inversores terceros por vía de los llamados títulos respaldados por créditos hipotecarios (MBS, por sus siglas en inglés). Como consecuencia de ello, tanto los inversores individuales como institucionales con tenencia de MBS enfrentaron significativas pérdidas, en la medida en que el valor de los activos subyacentes a las hipotecas declinaba y se hacía más difícil de predecir. Adicionalmente, ciertos instrumentos financieros (obligaciones de deuda colateralizada) (CDO, por sus siglas en inglés) o instrumentos legales (vehículos de inversión estructurada (SIV, por sus siglas en inglés) diseñados para aislar este riesgo de los originadores contemplaban cantidades apreciables de MBS.<sup>1</sup> Dado que el valor de pago a estas entidades declinó más de lo esperado, su valor también declinó, obligando a vender los MBS a precio de liquidación, en ciertos casos al valor mínimo de los títulos.

Finalmente, la infección se propagó desde los fondos administrados hacia los libros de los bancos mismos. Este proceso demostró ser tan virulento en Europa como en América. Los bancos temieron quedar en la línea de fuego cuando sus subsidiarias *off-balance sheet* o invisibles, conocidas como *conduits*, no pudieran refinanciar sus activos vendiendo títulos respaldados por activos.<sup>2</sup> De este modo, el banco público alemán KfW se vio obligado a socorrer al IKB Deutsche Industriebank, un prestamista chico del que era el principal accionista.

Consecuentemente, en agosto de 2007 los bancos se volvieron renuentes a prestarse dinero entre sí, en la medida en que la amplia dispersión del riesgo crediticio y el impacto poco claro en bancos grandes, los MBS, CDO y SIV obligaron a los bancos o bien a reducir los créditos interbancarios o a contratarlos a tasas de interés más altas (ej: fuerte incremento de las tasas interbancarias a 3 meses).<sup>3</sup> Además, algunos bancos enfrentaron dificultades para estimar con precisión sus propias necesidades

de liquidez. Adicionalmente, se vio afectada la capacidad de algunas corporaciones para obtener fondos a través de la emisión de títulos comerciales. La combinación del impacto producido por los riesgos crediticios y el riesgo de iliquidez determinaron que varias entidades financieras y fondos de cobertura cerraran o se declararan en quiebra. Los mercados accionarios comenzaron a declinar fuertemente y numerosos fondos de cobertura y otros inversores institucionales tenedores de MBS también sufrieron importantes pérdidas.

Finalmente, la preocupación por la falta de liquidez determinó que bancos centrales en todo el mundo tomaran cartas en el asunto proveyendo fondos a los bancos comerciales con el fin de sostener un adecuado funcionamiento del mercado monetario, tomando en consideración el creciente deterioro de la situación económica dentro de la Unión Europea.

En el futuro, también será necesario llegar a una forma de cooperación entre bancos y empresas que, definiendo sus adecuadas competencias, mejore la transparencia, permita un control eficiente y fije un adecuado marco para la innovación.

## II. Las causas y los canales de propagación y el impacto sobre el sistema bancario europeo

Algunos expertos remontan las causas de la crisis hasta mediados de 2003, cuando comenzaron a aumentar las ansias de rendimiento y el apetito por el riesgo en una situación de bajos niveles de volatilidad de los mercados y a diversificarse el riesgo crediticio para los bancos a través de los mercados crediticios estructurados. No obstante, las primeras verdaderas rajaduras en el sistema se hicieron sentir a comienzos de 2007, cuando la tasa de incumplimiento de las hipotecas *subprime* comenzó a aumentar fuertemente en Estados Unidos. La propagación continuó a mediados de 2007 durante

la reevaluación general de riesgos, que se vio amplificada por el riesgo global compartido y el conocimiento imperfecto de inversiones acerca de la calidad subyacente del crédito en productos crediticios de estructura compleja. Como consecuencia de ello, muchos grandes bancos europeos vieron incrementar su riesgo crediticio y declinar el precio de sus acciones. No obstante, y considerando el largo plazo, se estima que el impacto general de esta crisis de liquidez sobre el sistema bancario europeo será moderado.

La presunción de que algunos bancos importantes de la zona del euro necesitan absorber activos ilíquidos fuera de sus ganancias en sus balances sugiere que se operará sólo un impacto relativamente poco importante en su solvencia. De hecho, las ganancias de los bancos pueden verse afectadas negativamente por cierto tiempo y el impacto sobre el préstamo deberá ser monitoreado cuidadosamente en el futuro, pero la mayoría de los analistas no espera un daño importante en el sistema bancario europeo.

En la retrospectiva, puede decirse que las turbulencias en los mercados financieros que comenzaron a mediados de 2007 no sólo son el reflejo de una crisis en el marco hipotecario *subprime* en Estados Unidos, sino de una crisis bancaria, una crisis de liquidez y una crisis de los colaterales. No obstante, ante todo fue una crisis que involucró a los bancos centrales y puso abrupta y vehemente a prueba su capacidad de actuar en épocas de turbulencias financieras y bancarias. De hecho, fue gracias a su sangre fría y su capacidad de inyectar liquidez al sistema bancario a tiempo y con el debido equilibrio, lo que permitió que Europa saliera lentamente del torbellino financiero, aunque la recuperación plena todavía está por delante.

### III. Lecciones aprendidas<sup>4</sup>

Las recientes turbulencias financieras determinaron que se perfilaran cuatro áreas problemáticas en las operaciones bancarias:

1) El gerenciamiento general, evaluación y monitoreo de los riesgos crediticios ha demostrado ser en muchos bancos voluble y poco transparente, aun cuando esta tarea debería haber sido la primera obligación y máxima prioridad del gerenciamiento bancario.

2) Es necesario reevaluar el rol que jugaron las clasificadoras internacionales y reconsiderar su modelo de ingresos.

3) Es necesario reconsiderar y mejorar en forma considerable la gestión y la apreciación de los riesgos de liquidez. También se deberá implementar una mejora en los métodos de evaluación de los títulos respaldados por activos.

4) Se deberá replantear la valoración de los riesgos de la contraparte.

5) Es necesario analizar urgentemente el rol que jugaron las entidades no reguladas (por ejemplo, vehículos *off-balance sheet* o instrumentos no incluidos en el balance). De hecho, la debilidad del actual sistema de informes financieros permite a los bancos no registrar como riesgos estos vehículos en sus balances. Por lo tanto, las deficiencias de este tipo por parte de las autoridades reguladoras nacionales necesita una corrección inmediata.

A pesar de que muchas de estas debilidades eran bien conocidas por los reguladores financieros en todo el mundo, repentinamente y en forma inesperada se combinaron de una manera que pocos anticiparon.

La capacidad de absorción de *shocks* de la zona del euro y otras economías desarrolladas se vio severamente puesta a prueba durante la reciente crisis de los mercados financieros. Teniendo en cuenta la fortaleza de las instituciones financieras centrales en Europa y Estados Unidos, el resultado más probable es que la estabilidad financiera quede preservada en el período por venir, aunque las turbulencias aún no han pasado del todo y se han incrementado los riesgos de tipo *downside* (resultados debajo de un nivel de referencia) para la estabilidad financiera.

#### IV. Conclusiones

Finalmente, y conforme con lo señalado anteriormente, el Partido Popular Europeo (PPE) respalda las siguientes recomendaciones con el fin de contar con un sistema regulador y político de mejor funcionamiento en el sector financiero:

##### 1) Mejorar la supervisión del sistema financiero y cerrar la brecha contable

- Los sucesos recientes en los mercados financieros destacan la importancia de seguir mejorando la supervisión del sector financiero por las autoridades responsables y reforzar las prácticas de gestión de riesgo de las instituciones financieras y agencias de clasificación.
- Las reglas contables actualmente vigentes en el plano internacional permiten que enormes riesgos sean gerenciados por afuera de los balances de los bancos. Por lo tanto, es de máxima importancia que esta brecha se cierre, con el fin de establecer reglas contables transparentes y eficientes tanto en Europa como en Estados Unidos.

##### 2) Acertar en el equilibrio correcto entre una adecuada respuesta regulatoria y de fiscalización, estabilidad del sistema financiero e innovación financiera

- El desafío para la política consiste en encontrar un adecuado equilibrio entre diseñar respuestas que mejoren la estabilidad de los sistemas financieros y evitar restricciones que afecten innecesariamente la innovación y la eficiencia de estos sistemas. Confiamos en que el nuevo acuerdo Basilea II en vías de implementación traiga beneficios sustanciales en este sentido.
- Este equilibrio debe tomar especialmente en consideración las necesidades de las empresas *start up* y de las pequeñas y medianas empresas (PyME) generadoras de empleo. Por otro lado, también es necesario examinar todas

las posibilidades a través de las cuales los consumidores se ven tentados de tomar créditos que luego posiblemente no estén en condiciones de honrar.

##### 3) Incrementar la transparencia general de las instituciones financieras

- La falta de transparencia y la incertidumbre percibida respecto de la exposición subyacente a riesgos, en particular de las instituciones financieras, se ha traducido en una falta de confianza, con la consiguiente disrupción en el mercado interbancario. Por lo tanto, es de suma importancia mejorar las medidas tendientes a crear más transparencia. Resulta conveniente privilegiar códigos de conducta voluntarios como método para mejorar la transparencia debido a su adaptabilidad a condiciones de mercado cambiantes y un potencial alcance global.

##### 4) Necesidad de un mejor conocimiento y diálogo entre autoridades fiscalizadoras e instituciones financieras

- La cooperación entre el sector privado y los reguladores debe ser mejorada con el fin de evitar la falta de posibilidades de comparación y consistencia de una creciente cantidad de instrumentos financieros cada vez más complejos. También debería reforzarse la participación de los bancos centrales en el diálogo. Asimismo, es de suma importancia desarrollar mecanismos europeos de gestión de crisis, en particular en lo que se refiere al prestamista de último recurso y responsabilidad compartida en relación con grupos transnacionales.

##### 5) Necesidad de fortalecer la cooperación internacional

- Las regulaciones europeas por sí solas no siempre son suficientes para mercados financieros globales. Por tal motivo, existe una clara necesidad de fortalecer la cooperación internacional en el marco de los G8 y las restantes instituciones internacionales.

**Notas**

1. En principio, esto significa que los flujos de caja del crédito son vendidos directamente a mercados secundarios o rearmados en forma de títulos respaldados por activos (ABS, por sus siglas en inglés). Los ABS son vendidos luego a inversores tales como fondos de pensión, compañías de seguro, fondos de mutuas y fondos de cobertura.
2. Estas *conduits* facultan a los bancos a tomar algunos riesgos crediticios fuera de sus balances para así liberar capital y aumentar el número de préstamos. No obstante, esto puede llevar a una menor transparencia en cuanto a quién es el tenedor del riesgo y complica la gestión de riesgo, adicionalmente a un aumento en la dependencia
3. “Los bancos se mostraron renuentes a prestarse dinero entre sí porque no sabían qué contrapartes podrían tener riesgos crediticios malos y porque tenían buenas razones para guardar su propio efectivo dado que temían que tendrían que salir a rescatar a sus propios *conduits* en problemas o retornar los activos de sus subsidiarias a sus balances.” *The Economist*, 20–26 de octubre de 2007, Informe Especial sobre Bancos Centrales en la Economía Mundial.
4. Ver también *ECB Financial Stability Review*, publicado en diciembre de 2007.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung  
A.C. Año XXVI - N° 1 - Marzo, 2009



## **La familia en transformación. Un proceso dinámico de toda la vida\***

Ursula Lehr

**E**l artículo 6 de la Constitución alemana establece en su apartado primero que el matrimonio y la familia gozan de la protección especial del orden estatal. Se invoca a la familia como célula de la sociedad.

No obstante, las transformaciones sociales, entre las que cabe consignar el cambio estructural de la familia, han contribuido al cambio demográfico, y en buena medida lo han generado. En efecto: cambio demográfico no sólo significa que hay demasiada gente vieja sino también, poca juventud. Actualmente, en Alemania, en España, y podríamos decir en la mayoría de los países de Europa, crece la resistencia a crear una familia, a tener hijos. No deberíamos hablar de un “envejecimiento” de la sociedad, sino más bien de una sociedad sin juventud. Estamos ante nuevas estructuras familiares que son al mismo tiempo causa y efecto del cambio demográfico. Pocos niños implican un envejecimiento de la sociedad; aumenta la edad promedio, crece el porcentaje de las personas mayores de sesenta/ochenta (causa); aumenta también el costo de los sistemas de seguridad social y se plantea el interrogante de quién se hace cargo de los viejos, quién integra las

\* La Redacción agradece la autorización para publicar este trabajo en español, aparecido en *Die Politische Meinung*, No. 469, diciembre 2008.

### **URSULA LEHR**

Ministra federal (mandato cumplido). Fundadora y directora del Centro Alemán de Investigación del Envejecimiento, Heidelberg. Presidenta de la Sociedad Alemana de Gerontología y Geriátrica (1997-1999).

jubilaciones y asume los cuidados (efecto). A la vez, el cambio demográfico mismo se inserta en un proceso de cambio social y económico que también repercute sobre ciertos aspectos de la familia: un puesto de trabajo inseguro reprime el deseo de tener hijos; un retroceso demográfico, a su vez, reduce la demanda de productos y, por ende, perjudica la economía, desestabiliza los puestos de trabajo y genera, como una suerte de circuito que se retroalimenta, una nueva retracción en la tasa de nacimientos. En toda Europa se constata hoy una contracción en el número de nacimientos.

## I. Longevidad y roles familiares

Hacia el año 1900, la expectativa de vida promedio era de 45 años. Hoy, la expectativa de vida de los hombres es de 75,6 años y la de las mujeres es de casi 82 años. Quien hoy tiene sesenta tiene una expectativa de vida remanente de otros 25 años. Es decir que quien hoy se acoge a los beneficios de la jubilación aún tiene la cuarta parte de su vida por delante, y eso con una mejor salud y más competencia que lo que era el caso décadas atrás.

Ante el marco de referencia de la creciente longevidad, el rol de ama de casa y madre ya no puede ser una profesión de por vida como era antes. Una vez que los hijos, o más exactamente el hijo o la hija, dejan la casa, la mujer aún tiene la mitad de la vida por delante, lo que para más de una madre de tiempo completo se convierte en una etapa problemática de la vida. Muchos estudios revelan que la madre centrada en su familia es la que enfrenta el proceso de envejecimiento más difícil. Muchas veces se queja de su destino, ya que le pidieron “renunciar a todo por la familia” y ahora nadie se “lo agradece”. Por lo tanto, y ya por el solo hecho de darle a la mujer la oportunidad de vivir la segunda parte de su vida plenamente, es necesario que ejerza una profesión, al margen de la necesidad de asegurarse la vejez.

No obstante, tenemos que hacer referencia a muy diversos planes de vida. Crece el número de mujeres que deciden tener un hijo cuando ya han cumplido largamente los 30 o incluso los 40 años de edad. Una vez que este chico creció, ya no les queda “la mitad de la vida”, pero son demasiado jóvenes como para pasar a una vida de jubiladas. Para estas mujeres es particularmente difícil reinsertarse en la vida laboral luego de haber dedicado varios años a la educación de los hijos, en particular cuando son muchos

los años dedicados a la crianza. Contraer matrimonio tardíamente significa muchas veces estar sin trabajo o incluso estar ya jubilado cuando los hijos aún están en edad escolar. Se trata, pues, de una enorme carga para la situación familiar y a veces también para los hijos en edad escolar.

Pero no sólo enfrentamos una creciente longevidad, sino también una prolongación de la adolescencia. Los jóvenes comienzan a trabajar más tarde, se casan más tarde, todos los partidos políticos tienen organizaciones juveniles que aceptan miembros hasta los 35 años. Es decir que se es “joven” hasta los 35 años, a partir de los 45 ya se es “un trabajador entrado en años”, con 50 se es considerado “muy viejo” para encontrar un trabajo nuevo y a partir de los 55 se habla de una “economía de viejos”, se forma parte de los viejos. “De la beca estudiantil a la jubilación” – ¿puede ser eso una meta existencial?

## II. Vivir en un mundo que envejece

Hacia comienzos del siglo XX, el porcentaje de personas mayores de sesenta sumaba en Alemania el 5 %. Hoy se ubica en casi un 25 % y para el año 2030 se calcula que casi del 35 a 38 % de la población tendrá sesenta años o más. En cambio, viene en retroceso el porcentaje de la población menor de 20 años. Hoy, un 21 % de la población tiene menos de veinte años, pero para el año 2030 tendremos el doble de sexagenarios que de jóvenes menores de 20 (35 a 17 %).

Pero también el grupo de los octogenarios y de las personas superiores a 90 y 100 años aumenta. Actualmente, en Alemania viven unas 10.000 personas que tienen más de 100 años. En el año 2025 serán más de 114.000 de una población total que para entonces habrá bajado de 83 millones a aproximadamente 70 millones.

Cuanto mayor sea el grupo etario, tanto mayor (hoy todavía) el predominio numérico de la mujer, consecuencia de una expectativa de vida de seis a siete años más larga y también debido a las bajas de la guerra que afectaron al género masculino.

El grupo de los gerontes o longevos, es decir, los que han superado los 80 años de vida, es en todo el mundo el grupo demográfico que más aumentará a lo largo de los próximos años. Pero la división habitual que habla de “viejos jóvenes” y a partir de los ochenta de los “viejos viejos” es

problemática. Más de uno es un “viejo viejo” a los 55, en tanto que otros son “viejos jóvenes” con noventa. Lo decisivo es la edad funcional, lo que en inglés se llama *functional age*, el funcionamiento de las diversas capacidades físicas y anímicas e intelectuales. Y estas funcionalidades no están en absoluto atadas a una edad cronológica, sino que se ven determinadas por factores biológicos y sociales que actúan durante toda una vida. Son determinantes la educación, el entrenamiento profesional, el estilo de vida y las reacciones ante los problemas. Es preciso declarar la guerra a un modelo de déficit general del envejecimiento, existen muchos estudios que refutan semejante modelo.

Envejecer no está unido necesariamente a la declinación y la pérdida; puede ser en muchos ámbitos incluso una ganancia, un aumento de competencias y potencialidades y, por ende, una oportunidad para el individuo y la sociedad. Lo cierto es que personas de la misma edad muchas veces muestran mayores diferencias que personas con una diferencia de edad de veinte años y más. Lentamente, los sectores industriales pero también políticos de nuestra sociedad comprenden las capacidades especiales de la gente mayor, ven en los mayores un “sostén de la sociedad”, sobre todo en relación con su compromiso ciudadano, con el ejercicio de actividades solidarias.

### **III. Razones para el retroceso de la tasa de natalidad**

Finalmente, el envejecimiento de una sociedad es, además de la creciente longevidad y del cambio en la actitud frente a la familia, el producto de la menor tasa de nacimientos. Son cada vez más las mujeres sin hijos. De las mujeres que nacieron en 1950, apenas el 11 % no tuvo hijos. En cambio, de las mujeres nacidas en 1960 es el 23 % y de las mujeres nacidas en 1965 se estima que el 35 % no tiene hijos. Por otra parte, de las mujeres con formación universitaria, entre el 40 y el 44 % no tiene hijos. Incluso en países tan amantes de los niños como son España e Italia, y más recientemente también Grecia, se constata un retroceso en la tasa de natalidad.

Entre las múltiples razones del retroceso en la tasa de natalidad figuran, desde la década de 1960, las mejores posibilidades de planificación familiar como también la pérdida del factor “instrumental”, es decir, la pérdida de

la importancia del hijo como mano de obra, como seguridad personal para la vejez como “sucesor” o portador de apellido. En la discusión pública unilateral sobre el “hijo como factor de costos” se calla que los hijos también traen alegría y un enorme enriquecimiento de la vida, que en el fondo son “pobres” los que no tienen hijos, aun cuando quizás puedan darse muchos más lujos. También cabe citar a la terapeuta infantil y de adolescentes Crista Mewes, que predijo la necesidad de una presencia maternal de 24 horas. Habrá que esperar para ver hasta qué punto y con cuánto éxito en la actualidad asumirá este rol la autora y ex conductora de televisión Eva Herman. Condiciones de vida inciertas en torno a la estabilidad del puesto de trabajo, la vivienda, el cuidado de los chicos y la conjugación de familia y profesión dificultan, en general, la posibilidad de planificar la familia en la actualidad. Muchas veces el chico es considerado un factor que perturba la planificación del tiempo libre; en particular sostienen ese pensamiento los hombres jóvenes. Según un estudio de W. Opaschowski, el 40 % de los hombres de 40 años piensa que puede vivir muy bien sin hijos.\* Una de las razones del retroceso de la natalidad también radica en la prolongada adolescencia, en la formación profesional que muchas veces se extiende hasta la cuarta década de vida (condicionada en parte por el cambio de valores, la aceptación social de estrechas relaciones de pareja sin casamiento, habiéndose abolido recién en los años de 1980 el artículo que penaba el concubinato). Otro punto a considerar es que durante la primera mitad del siglo XX, la mujer vivía en la casa de los padres hasta que se casaba y, por lo tanto, estaba obligada a adaptarse a las costumbres de otros, y que luego del casamiento venían muy rápidamente los hijos, que a la vez exigían una adaptación. Hoy, por el contrario, la mujer abandona la casa de los padres a los 18 ó 20 años y vive en forma independiente. Vivir sola durante varios años genera una mayor individualidad; se forman particularidades y hábitos, en una época en la que a menudo se crea un estilo propio de vida, individualizado que luego dificulta una adaptación a una pareja y, mucho más, a hijos. Visto desde esta perspectiva, difícilmente cabe esperar que en lo inmediato se reduzcan las tasas de divorcio. Según estudios de Steffen Könnert y Reiner Klingholz (Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2007), las mujeres hoy “están demasiado bien preparadas”

\* Horst W. Opaschowski, *Der Generationenpakt. Das soziale Netz der Zukunft*, Primus Verlag, Darmstadt, 2004.

y, por lo tanto, no encuentran pareja. En esta sociedad es “normal” que el médico se case con la enfermera, pero se mira mal a la médica que se casa con el enfermero. Cada vez son menos los hogares con tres hijos y en general sólo se da cuando el segundo hijo deseado resulta ser una pareja de mellizos o, si se forma una nueva pareja, como demostración de unión con esta nueva pareja. Muchas parejas, según estimaciones aproximadamente un 15 %, desean tener hijos pero no pueden tenerlos por diversas razones.

#### **IV. Cambio en las relaciones generacionales**

Cien años atrás, por cada persona mayor de 75 años había 79 personas más jóvenes. Hoy, en cambio, la relación es de 10,4. Se ha calculado que en el año 2040, por cada persona mayor de 75 años apenas habrá 6,2 personas menores de 75 años. En 2050 esta relación se reducirá incluso a 5,5 personas. La evolución en Austria y Suiza es similar.

No hace falta preguntar quién se va a hacer cargo de los cuidados. Si tenemos presente este desarrollo, serán la sociedad, los municipios, pero también el sector privado de la economía y la industria, los que deberán hacerse cargo. En ese caso, habría que replantear los conceptos urbanísticos, por ejemplo, desde el transporte hasta los centros deportivos y las posibilidades de practicar deportes para personas mayores. Además de plazas con juegos infantiles necesitamos posibilidades de recreación y deportes para gente mayor. Tenemos que reflexionar sobre cómo se accede a las piscinas públicas, a los centros deportivos, a los consultorios médicos y las posibilidades de compra. Hay muchos edificios que hoy no tienen ascensores, donde sólo se llega a los departamentos por las escaleras, y muchos andenes de trenes no tienen escaleras mecánicas ni ascensores. Todo esto que ahora se reclama en razón del creciente número de personas mayores también sirve a los más jóvenes, sobre todo a madres y padres con cochecitos de bebé. Cuando hablamos de hacer las cosas de acuerdo con las necesidades de la gente mayor, hablamos en realidad de hacerlo adecuado a las necesidades de la gente.

La relación cuantitativa de los grupos etarios en nuestro país ha sufrido una importante transformación, pero también desde los aspectos cualitativos debe discutirse el cambio demográfico y la relación entre las

generaciones. En primer lugar, cabe mencionar el retroceso de los hogares en los que conviven dos o tres generaciones y el incremento en el número de hogares de una sola generación o de una sola persona. Solo el 0,9 % de los casi veinte millones de hogares en Alemania son hogares en los que conviven tres generaciones. Pero también retrocede el número de hogares en los que conviven dos generaciones. Sólo aproximadamente la mitad de su vida una persona vive hoy en un hogar de dos generaciones: veinte años con los padres y luego, en la medida en que haya hijos, veinte años con los hijos. Esto significa que en Alemania, la gran mayoría de las personas vive a lo largo de cuarenta años solo o con una pareja en un hogar de una sola generación. Si a comienzos del siglo XX el 7,1 % de todos los hogares en Alemania eran hogares de una sola persona y si cien años atrás en el 44,4 % de todos los hogares convivían cinco o más personas, actualmente esto no se aplica ni siquiera al 5 %.

Existe la tendencia a vivir en casas separadas y una creciente singularización que no se puede interpretar ni como disolución de las estructuras familiares ni como alienación o soledad. A pesar de los hogares separados, la interacción entre padres, hijos, abuelos, es sorprendentemente grande, es considerable el interés recíproco que existe y, en caso de necesidad, también la ayuda que se presta. “Proximidad interior” con “distancia exterior” es la fórmula que caracteriza la relación familiar intergeneracional. Es cierto que el 68 % de las mujeres mayores de 75 años y el 28 % de los hombres de la misma edad viven en hogares conformados por una sola persona, pero sólo un 5 ó 10 % de las personas de la tercera edad se quejan ocasionalmente de la soledad. Y esto no únicamente en el caso de quienes viven solos.

Ciertamente, el retroceso de los hogares numerosos tiene consecuencias: si el chico se enferma, ya no está la abuela o la hermana mayor que se puede hacer cargo. Y si las clases un día terminan antes, no hay nadie que reciba en la casa al chico de seis o de ocho años. Y eso en el caso de un porcentaje creciente de madres que crían solas a sus hijos. El retroceso de los hogares numerosos también repercute sobre la situación de personas mayores que necesitan pequeñas ayudas. ¿Quién ayuda a subir los cajones con agua mineral, quién les cambia la lamparita quemada? No son cosas por las que se pueda llamar al electricista ni tampoco al servicio de cuidados del sistema social ¿Y qué pasa con el diario cuando quienes no pueden caminar mucho tienen que dejar de comprarlo porque sólo pueden subir y bajar las escaleras una vez por día pero para cuando lo hacen, el diario que

el diarero deja habitualmente en la puerta de calle ya desapareció? Al menos necesitamos buzones más grandes y más ayuda vecinal. Son consecuencias que tenemos que extraer del cambio demográfico y del cambio en la situación familiar. Por lo demás, será necesario que el comercio y la industria consideren más el cambio demográfico estructural del país, el cambio en la estructura de los hogares y de las familias. Eso va desde una mayor selección de porciones individuales en el supermercado hasta un incremento creativo de las ofertas de servicios, entre las que figuran la atención en las estaciones de servicio o los servicios de *delivery*. El hijo, la hija, ya no viven a la vuelta y no pueden encargarse de tal o cual cosa para los padres ya entrados en años.

## V. Los familiares como enfermeros

Envejecer no significa necesariamente deterioro o dependencia de cuidados de terceros. A menudo se sobreestima la intensidad de los cuidados que necesitan las personas ancianas. Un estudio de INFRATEST que abarcó 26.000 hogares demostró que la necesidad de cuidados en verdad recién se plantea, de hecho, en el grupo de las personas mayores a 85 años y afecta allí aproximadamente a un 23 % de los hombres y al 28 % de las mujeres. Sin embargo, eso significa que aproximadamente setenta de cada cien personas ancianas están en condiciones de manejarse por su cuenta en la vida diaria. Por lo tanto, es conveniente guardar cierta cautela respecto de proyecciones sobre el porcentaje de personas necesitadas de cuidado a medida que aumenta la cantidad de personas mayores de 85 años en nuestra sociedad. Actualmente las personas mayores son mucho más sanas y competentes de lo que fueron nuestros padres y abuelas a la misma edad, siempre que llegaran a cumplir tal cantidad de años. Esta tendencia continuará en el futuro. Alvar Svanborg, médico social de Göteborg, constató, por ejemplo, que los septuagenarios del año 1983 (año de nacimiento 1912-1913) eran “diez años más jóvenes y sanos” que los septuagenarios del año 1973 (año de nacimiento 1902-03). Un estudio de la Universidad Duke constató que las personas de la tercera edad se mantienen más sanos más años”. La vulnerabilidad a la enfermedad de las personas mayores de 65 años disminuye claramente. En particular disminuye rápidamente la frecuencia con la que se manifiestan

las típicas enfermedades de la vejez. Esta tendencia podría significar que el creciente envejecimiento de la población, en particular en las naciones industrializadas, no conlleva una carga financiera tan gravosa para las arcas públicas como se teme actualmente. En Estados Unidos, este fenómeno ya se traduce en valores mensurables. En 1994, la cantidad de personas mayores de 65 años que necesitaban de ayuda y cuidados era un millón menos de lo que se había pronosticado en 1982. A ello contribuyeron los avances de la medicina en el diagnóstico y la terapia, la técnica médica, la farmacología y también un estilo de vida que privilegia la vida sana. En cambio, todavía hay que hacer mucho en el ámbito de la prevención. Pero aun cuando no deberíamos sobrestimar el porcentaje futuro de personas necesitadas de cuidados, es obvio que la temática de la asistencia y el cuidado seguirá siendo un desafío en una sociedad que envejece progresivamente. Entre un 70 y un 80 % de la gente necesitada de cuidados recibe estos cuidados en el seno de su familia. Pero también hay que decir claramente que las posibilidades de los familiares son limitadas. Y esto en vista de:

- la creciente edad de los necesitados de cuidado y, por ende, también de quienes asumen estos cuidados, que terminan por excederlos en capacidad y fuerzas y, en casos extremos, pueden conducir a malos tratos hacia los ancianos;

- la falta de hijas y, en general, una disminución de hijos, de modo que rara vez hay hermanos entre los que puedan repartirse los cuidados;

- el creciente número de mujeres (e hijas) que trabajan;

- la creciente movilidad, por la que padres e hijos adultos frecuentemente viven en diferentes ciudades;

- y, finalmente, la creciente tasa de divorcios. Por ahora tampoco se sabe si quienes viven en pareja asumirán el mismo compromiso que los casados; en cualquier caso, resulta difícil pensar que alguien va a hacerse cargo de cuidar a la ex suegra.

En consecuencia, será necesario ampliar los servicios de asistencia ambulantes y la ayuda institucional será imprescindible. También deberá existir un sistema de control de calidad del cuidado, incluido el cuidado a cargo de los familiares. Los malos tratos que sufren los viejos son muy sutiles y a veces difíciles de demostrar, pero existen muchas veces como consecuencia de una sobre-exigencia de los familiares a cargo del cuidado.

Pero ante todo, se trata de evitar que alguien necesite cuidados. Una creciente longevidad nos obliga prácticamente a envejecer de la manera más sana y competente posible. Y cada uno puede contribuir con lo suyo. La consigna es: envejecer manteniéndose activo.

## VI. Comunidades de vivienda y de vida

Aumenta también el número de nuevas formas de convivencia entre los mayores a través de “comunidades similares a las de las familias constituidas pero integradas por personas no emparentadas entre sí”. Pueden ser casas en las que conviven varias generaciones o comunidades al estilo de Henning Scherf, en las que cuatro o cinco matrimonios constituyen una gran familia artificial. Gordon Streib realizó ya en 1980 un estudio sobre este tipo de nuevas familias en Florida y publicó sus resultados con el título *The Cooperative Family – an Alternative Lifestyle for the Elderly*. El estudio abarcó 75 de estos hogares con seis a ocho integrantes, todos ellos personas de la tercera edad no emparentadas entre sí que viven bajo un mismo techo, comen juntos, cuando es necesario se ayudan recíprocamente, comparten los gastos de la casa, usan un auto común y cuentan con una suerte de administrador común.

Al margen de que este estilo de vida es muy valorado, al menos por quienes han optado por ponerlo en práctica y que lo privilegian por sobre formas de convivencia que involucran a parientes, también reduce los costos. Incluso las personas de tercera edad que tendrían la posibilidad de convivir con sus hijos adultos lo aprecian mucho. Consideran que en la “pseudofamilia” pueden preservar mejor su independencia y no quieren que la convivencia ponga en peligro los preciados vínculos con los hijos. La pseudofamilia les ofrece una gran cantidad de formas de interacción y aspectos en común y les permite mudarse en cualquier momento: “No puedo elegir a mis parientes, pero sí puedo elegir a mis amigos y con quienes quiero compartir una casa o un piso”.

## VII. Fuertes lazos familiares

Constatamos muchos cambios en la situación de la familia, pero lo que no está en duda es la solidaridad entre las generaciones. En las últimas

décadas, más bien han retrocedido y no aumentado los conflictos generacionales en la familia. Un análisis de narraciones biográficas espontáneas de quienes han nacido entre 1890 y 1925 revela que éstos han tenido con mucha más frecuencia conflictos con los padres que afectaron todas las etapas de sus vidas, que las generaciones posteriores. Las personas que nacieron entre 1930 y 1932, y mucho más los que nacieron entre 1950 y 1952, relatan muchas menos confrontaciones entre padres e hijos. Hoy hay menos dependencia financiera y material; se ordena y se prohíbe menos y no está tan difundida la sensación de que los padres interfieren con el propio proyecto de vida.

Todos los estudios e informes revelan que la actual generación de jubilados se ocupa muchísimo de sus hijos y nietos en la esfera privada, sea con ayuda económica, prestaciones materiales, cuidados o también cuidando a los propios padres. Un estudio de Martin Kohli constata que las personas mayores “trabajan voluntariamente unas 3.500 millones de horas por año en las áreas de trabajo honorario, cuidados y asistencia a niños. Si tomamos como referencia un salario horario neto promedio habitual en estos sectores de 11,80 euros, el valor del trabajo realizado suma aproximadamente 41.300 millones de euros, lo que equivale al 21 % de los pagos realizados por el sistema previsional obligatorio.

En el ámbito familiar, las personas mayores son más bien las que dan y no tanto las que reciben. En el ámbito familiar existe una considerable solidaridad intergeneracional y ayuda recíproca. Cabe destacar una vez más el rol de los abuelos que proporcionan ayuda financiera, instrumental y/o emocional.

A pesar de todos los cambios, de todos los vaticinios de ocaso, de calificativos como anticuada, obsoleta, en plena crisis, etc., la familia es y sigue siendo un valor fundamental de nuestra sociedad. En la medida en que surgen nuevas perspectivas, puede salir incluso fortalecida de la reestructuración interior y exterior a la que está siendo sometida. Antiguamente, la familia era más una comunidad forzosa. En muchos casos la existencia individual dependía casi por completo de las relaciones familiares y las familias permanecían unidas por lazos exteriores, en tanto que hoy constatamos que lo que une a las familias son lazos internos, formas de convivencia voluntarias y una comunión emocional que es fundamental.

**RESUMEN**

Estamos ante nuevas estructuras familiares que son al mismo tiempo causa y efecto del cambio demográfico. A la vez, el cambio demográfico mismo se inserta en un proceso de cambio social y económico que también repercute sobre ciertos aspectos de la familia. A pesar de todos los cambios, de todos los vaticinios de ocaso, la familia es y sigue siendo un valor fundamental de nuestra sociedad. En la medida en que surgen nuevas perspectivas, puede salir incluso fortalecida de la reestructuración interior y exterior a la que está siendo sometida.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung  
A.C. Año XXVI - N° 1 - Marzo, 2009

# La extorsión telefónica en México

Elena Azaola

“La humanidad sería muy desdichada si fuera tan común cometer atrocidades como creer en ellas.”  
(Savater, 1996, pág.184).

## Track # 1'

- Dígame, dígame, soy diabética.
- Por eso te estoy hablando con respeto, ¿ajá? Te voy a dar una pequeña explicación, yo creo que te la mereces, ¿no?  
Mira, apunta lo que necesito que hagas. Tengo aquí a mi lado a un señor secuestrado y por él me van a dar 150 mil pesos, pero desgraciadamente está hasta Tijuana y con esto yo te juro por mi madre, que es lo más sagrado que tengo, que yo le pongo 20 mil pesos a tu hijo en su bolsa... Te estoy hablando con respeto para llegar a un acuerdo, ¿está bien?
- Sí, sí, está bien.
- Pues mira, apunta, ahí tienes una farmacia en la esquina, ¿verdad? Vas a ir a comprar dos tarjetas Amigo Kit de Telcel de 500 pesos, o de 300 o de 100, pero que sean en total mil pesos. Vas y las compras y regresas y dejas el teléfono descolgado y me avisas cuando regreses.
- Sí, pero dígame, ¿a dónde tiene a mi hijo? Dígame.

### ELENA AZAOLA

Doctora en antropología social y psicoanalista. Actualmente se desempeña como investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México.

- Yo necesito entregarte a tu hijo lo más pronto que pueda, te lo juro por mi madre, que es lo más sagrado que tengo.
- Pero dígame, ¿dónde lo tiene?
- Vas y compras las tarjetas, si no encuentras de 500, que sea de 300 o de 100, pero que sean mil pesos. Yo te voy a respetar, nomás ayúdame a hacer las cosas rápido. Y si te estoy hablando con respeto es para que pronto nos podamos arreglar. Pídeles a tus vecinos y si te preguntan para qué quieres el dinero, diles que porque atropellaron a tu hijo, para que no sospechen nada. ¿Ya lo apuntaste? Dos tarjetas Amigo Kit de Telcel.  
Yo para esto no te puedo dar mucho tiempo, para entregarte a tu hijo lo más rápido que se pueda, ¿está bien?
- Sí, pero ¿adónde está? ¿Dónde lo tiene? ¿Adónde me lo va a entregar?
- A eso voy, nada más te estoy entregando seguridad para que estés tranquila... Y ya que tengas las tarjetas regresas y alzas el teléfono. ¿Está bien? ¿Puedo confiar en ti?
- Sí, pero dime, ¿adónde está mi hijo?
- Primero quiero que tengas las tarjetas, ¿está bien? Facilita las cosas, no las empeores, para que no se nos salgan de control. Si llegas con las manos vacías, te juro que lo voy a lastimar. No estoy jugando. Y si te hablo bien es porque te respeto, porque no quiero que llegues con las manos vacías.  
Consigue aunque sea sólo 500 pesos, entonces creo que sí puedes hacer eso, pero ya deja de llorar...

## Track # 2

- Ya le dije, si me quiere grabar, grábeme, y si me quiere pasar a alguien que se haga pasar por AFI<sup>2</sup> o por policía, a mí no me importa. No siempre lo van a cuidar, no sea tonto, señor. No me importa que denuncie, está tratando con delincuentes, ¿está claro señor?

- Sí, claro.
- Y tal vez el dinero no lo tiene, ¿o quiere que le hubiera hablado mejor cuando tenga a una de sus hijas, cuando la hubiera ya tocado?
- No, claro que no.
- Y adonde mande a su familia, yo los voy a encontrar. Yo no lo quiero perjudicar, ni a usted ni a su familia... y sé que el dinero no lo tiene, ¿o qué quiere? ¿Que toque primero a sus hijas?
- No, claro que no.
- Y si no hemos tocado a sus hijas es porque creemos que usted es sensible... por su culpa, ellas están en sus manos, ellas pueden dejar de estudiar y usted de trabajar... y, al grano, señor, si le estoy hablando de este modo es para arreglar las cosas como la gente. ¿Usted quiere hacer algo por su familia?
- Sí, claro, claro que sí, ¿y usted no?
- Yo soy delincuente, señor, y me vale, y cuando toque a sus hijas...
- ¿Usted tiene hijos?
- Yo no le hablo para que me cuestione. Si usted empieza a hacerle caso al radio o a la tele, ¿quiere que le falten al respeto a una de sus hijas?... y no lo tome como burla.
- No, no lo tomo como burla.
- Entonces, dígame, ¿cuánto dinero tiene a la mano?
- No, pues ahorita no tengo dinero.
- Voy a ir al grano. Y tengo gente detrás de mí que están en la esquina de su casa. A ver qué piensa, ¿cuánto vale la vida de sus hijas? ¿Y la de su esposa?
- ¿Y yo qué les he hecho a ustedes para que me amenacen?
- Y si quiere respeto, lo vamos a respetar... Y tú, ¿quieres saber ganar o saber perder?
- No, no quiero eso, no quiero que les pase nada.
- Pero te estoy hablando de buen modo, ya te dije. ¿Y crees que alguien va a poner el pecho por tu familia?
- No, nadie lo pone.
- ¿Quieres enterarte en este momento de qué se trata?... Vamos a arreglar las cosas ahora mismo...

- No, no quiero que pase nada, pero ahorita no tengo nada a la mano.
- Te tengo bien ubicado *guey*, sé que tienes cuenta en el banco.
- Si lo sabes, debes de saber que no tengo dinero...
- Tú no estás para hablar, nada más para obedecerme, ¿o quieres que llegue tu hija toda desmadrada y entonces te vas a arrepentir por pasarte de bravo?
- Si no me paso de bravo, pero no tengo dinero.
- ¿Qué crees, que estás tratando con el padre de una iglesia? Estás tratando con un delincuente, yo no tengo corazón. ¿Cuánto dinero tienes?
- Que no tengo dinero, *guey*.
- No te pongas bravo.
- Yo no soy bravo.
- Nosotros no tenemos nada contra ti...
- ¿Y qué tipo de facilidades...?
- Agarra un papel y una pluma, *guey*, y te voy a marcar en 10 minutos, *guey*, y tú sabes si lo haces o no... apunta, ahí te va, *guey*, quiero que me hagas llegar una tarjeta Movistar de 500 y, si no, no te voy a mandar la foto que tengo de tu hija.
- ¿Y en dónde me vas a dejar la foto?
- Te va a llegar a la puerta de tu casa, para que salgas de dudas.
- Pero no tengo 500, sólo tengo 100, me dedico a la música y es un trabajo muy jodido...
- Me imagino que tú quieres dormir tranquilo, y si no me mandas la clave de la tarjeta, cualquier día de estos te mando la ropa interior de tu hija, para que no te estés burlando... y allí te voy a llevar la foto, *guey*, y si se la quieres llevar a la policía, me vale madre...

## I. Hechos

Mientras estas frases nos llegan de manera inesperada y nos toman por sorpresa del otro lado de la bocina telefónica, rápidamente su secuencia, su monotonía, las repeticiones, comienzan a cansarnos, aun cuando

apenas se trata de dos pequeños fragmentos de llamadas grabadas por personas que fueron elegidas al azar por extorsionadores como sus víctimas potenciales. Y seguramente llegaríamos al hartazgo si pudiéramos escuchar o leer la transcripción completa de las casi 80 mil llamadas de este tipo, 78.532 para ser exactos, que han sido reportadas al Centro de Llamadas del Consejo de Seguridad Pública de la Ciudad de México en sólo nueve meses (de diciembre de 2007, en que comenzó a operar, hasta agosto de 2008).

Para tener una idea de la dimensión del problema, esto significa que durante el período señalado hubo un promedio de 8.725 llamadas al mes, 290 cada día y 12 cada hora. Ello sin tomar en cuenta los cientos, los miles de llamadas de este tipo que seguramente no fueron reportadas. Cabe, desde ya, advertir que se trata de un fenómeno delictivo de dimensiones e impacto considerables, ya que, según cálculos que se aplican a nivel internacional, solo una décima parte de los casos de extorsión son reportados (Kshetri, 2005, pág. 93). Si aplicáramos esta tasa, resultaría que durante el período señalado, 87.250 hogares de la zona metropolitana de la Ciudad de México habrían recibido llamadas extorsivas cada mes, lo que significa que casi en uno de cada 20 hogares se habrían recibido este tipo de llamadas.<sup>3</sup>

Este dato lo corrobora la última Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional levantada por el CIDE, de acuerdo con la cual el 5 % de los hogares de la ciudad (uno de cada 20) habría sido víctima de extorsión telefónica durante el segundo semestre de 2007 (Bergman - Sarsfield - Fondevila, 2008).

De las 78.532 llamadas que fueron reportadas al Consejo Ciudadano, los extorsionadores lograron obtener algún beneficio en 2.966. Esto significa que una de cada 27 llamadas les resultó provechosa. Es decir que uno de cada 27 ciudadanos a los que llamaron creyó en su oferta, ya sea porque tuvo la esperanza de recibir algún premio o porque consideró que las amenazas de daños y sufrimientos inminentes eran plausibles. Asimismo, de acuerdo con el Consejo, en 41.449 casos se logró evitar el pago de la extorsión gracias a la asesoría que brindaron los operadores del Centro de Llamadas.

En 39.000 de las llamadas que le fueron reportadas, el Centro clasificó de la siguiente manera los tipos de extorsión:

**TABLA 1**  
**Tipos de extorsión**  
**(diciembre 2007 - agosto 2008)**

<b>Tipo</b>	<b>Número</b>	<b>Porcentaje</b>
Falsa venta de tiempo compartido en un centro vacacional	32	0,08
Amenazas de supuestos integrantes de los "Zetas" <sup>4</sup>	147	0,37
Amenazas de golpear a quien responde	598	1,5
Supuesta deuda de quien responde	638	1,6
Sin especificar	1.726	4,4
Amenaza de secuestro o muerte a quien responde la llamada	2.061	5,3
Pariente supuestamente detenido que viene del extranjero y requiere ayuda	3.583	9,1
Supuesto ganador del premio "boletazo"	6.251	16,0
Supuesto hijo/a o familiar secuestrado	7.067	18,1
Mensajes vía celular	16.897	43,3
<b>TOTAL</b>	<b>39.000</b>	<b>99,7</b>

Fuente: Centro de Llamadas del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia de la Ciudad de México, diciembre de 2007 a agosto de 2008.

De acuerdo con algunos de los operadores del Centro de Llamadas que tuve la oportunidad de entrevistar, cada uno atiende entre 10 y 20 llamadas por jornada de trabajo. Una de las operadoras explica: "Los extorsionadores buscan ser un tanto inteligentes porque juegan con los sentimientos de las

personas. Además, tienen un gran poder de convencimiento, hablan muy rápido y se muestran muy seguros de sí mismos. Cuando a alguien le dicen que le van a regalar 200 mil pesos, pues se emociona. Entonces le dicen que marque tal número, donde una persona se ostenta como Interventor de la Secretaría de Gobernación y le explica que sólo requiere tres requisitos: comprar una Coca Cola, un Danone y dos tarjetas telefónicas de 500 pesos. El ciudadano hace cálculos y dice: si voy a recibir 200 mil, pues que me cueste mil de tarjetas telefónicas no es mucho... Claro que otras veces es más difícil porque la persona llama cuando tiene al supuesto secuestrador de sus hijos en la otra línea que está amenazándolo, intimidándolo, insultándolo...”.

Otro operador relata: “También hay casos en que la persona recibe una llamada de un supuesto comandante de la policía judicial que le dice: ‘ya sé dónde vives, dónde trabajas y sé cuál carro traes. A mí me ofrecieron 300 mil pesos para matarte pero podemos hacer un trato: págame 50 mil, te digo quién te mandó matar y no te hago daño...’. En otro caso, la persona recibe una llamada durante el fin de semana de un supuesto ejecutivo de su banco. Éste le dice que sabe que tiene deudas grandes pero que se las puede cancelar pagando sólo 10 mil pesos porque, además, sus deudas van a seguir creciendo ya que el lunes se espera una devaluación del 80 %...”.

Del otro lado, el de los extorsionadores, están los datos que recientemente publicó el diario *La Crónica de Hoy*. De acuerdo con la entrevista que un reportero realizó a un interno, El Chundo, en el penal de Santa Martha, ahí existen por los menos 100 internos que se dedican cotidianamente a la extorsión telefónica. Con el apoyo de varios jefes del penal, ellos obtienen los teléfonos celulares que les permiten dedicarse a esta actividad. “Si quieres entrarle a este negocio, Gerardo Mata te cobra 30 mil pesos, pero si quieres seguirle, por mes te viene saliendo en 50 mil pesos”, dijo El Chundo, quien aseguró que cada uno de los extorsionadores obtiene entre 20 y 50 mil pesos al día. Por lo demás, El Chundo no tiene dudas de cuál es la fuerza que sostiene su negocio: “No hay nada más valioso para la gente que la vida de los que ama”.<sup>5</sup>

Este breve recuento de hechos nos plantea muchas preguntas. En este trabajo solo podemos intentar responder unas cuantas. En primer lugar, ¿es la extorsión un fenómeno nuevo? ¿Se ha estudiado este fenómeno? ¿En qué tipo de contextos se desarrolla más y por qué? Y también: ¿cómo podemos explicar este fenómeno hoy en día en nuestro país?

## II. Antecedentes

Tanto el soborno como la extorsión son conductas cuyo registro data de los tiempos más remotos. Dan cuenta de ellas tanto los Códigos de Hamurabi y el Viejo Testamento como los datos que se conocen de las culturas griega, egipcia, romana, azteca, etc. (Austin, 2008).

Hoy en día, mientras que el soborno implica el intento por parte de un ciudadano de obtener favores ilegales por parte de un funcionario público, la extorsión implica el ofrecimiento de tales favores ilegales por parte del funcionario. Sin embargo, el término “extorsión” también se utiliza de manera informal para designar la presión o las amenazas que una persona recibe para hacer o dejar de hacer algo a cambio de no sufrir daños en su persona, sus bienes o los de sus familiares. Así, y aunque algunos estudios definen la extorsión como una “oferta” de hacer o dejar de hacer algo para evitar una acción dañina para el “comprador”, otros no dejan de destacar que en dicha “transacción”, el “ofertante” ofrece algo que, en realidad, no tiene derecho a realizar (Fulano no puede ofrecerte no romper tu brazo a cambio de un pago porque no tiene derecho a hacerlo) (Levin, 1999, pág.12).

Otros estudios señalan que cuando el Estado falla en proveer seguridad básica a los ciudadanos y protección a sus propiedades, algunos grupos violentos encuentran la oportunidad de organizarse para robar, pero otros también se organizan a su manera para proveer “protección”. Esta división del trabajo resulta desde luego ventajosa para ambos grupos, cuyo negocio es la violencia. En el mercado de la extorsión, la entrada de nuevos emprendedores violentos refuerza las ganancias para todos ellos. La oferta de la violencia crea así su propia demanda (Mehlum - Moene - Torvik, 2002).

Según este último estudio, llevado a cabo en los países que formaron parte de la ex Unión Soviética, en los Estados débiles, los empresarios de la violencia se involucran en un amplio rango de actividades que van desde pequeños robos hasta el pillaje a gran escala. Ello incluye no solo bandas de asaltantes, *gángsteres*, guerrillas y mercenarios, sino también cuerpos de seguridad privada, grupos de asesoría militar y todo tipo de negocios que ofrecen servicios de protección. Ello explica que tanto en Rusia como en diversos países de África y América Latina, los negocios de protección privados se hubieran incrementado notablemente a partir de los años noventa.

Sin embargo, apuntan que este tampoco es un fenómeno nuevo. Las empresas y grupos especializados en usar la violencia, por un lado, y en

controlarla, por el otro, fueron comunes en Europa durante el milenio que va del año 700 al 1700. Ello volvió a ser así durante el período de la Guerra Fría, en que un número importante de activos militares fueron desmovilizados y dado que no tenían otra fuente de empleo y otros conocimientos especializados que no fuera el uso de la fuerza, ingresaron al grupo de los empresarios de la violencia. En Liberia, por ejemplo, solía decirse que los soldados se convertían por las noches en los rebeldes que estaban obligados a combatir durante el día, mientras que los policías se convertían en rateros. En Sudáfrica, los hombres desempleados son reclutados para crear grupos de “vigilantes” que combaten el crimen a su manera. Su misión consiste en recobrar los bienes que otros grupos roban y propinar a los asaltantes “medicina africana”. También en Rusia la seguridad es provista, en parte, por los propios grupos criminales. En estos países, es claro que las compañías privadas de seguridad han venido asumiendo el papel que correspondería al Estado desempeñar.

También en Latinoamérica la espiral de violencia ha producido una expansión de los servicios de seguridad privada que a menudo contribuye al incremento de la violencia, ya que las fuerzas privadas se convierten en grupos paramilitares. Sea que estos grupos asalten o protejan contra los asaltos, la interacción entre ellos genera un mercado para la extorsión que difiere de ambos: los mercados ordinarios y el crimen organizado convencional (Mehlum - Moene - Torvik, 2002).

Otros estudios coinciden en apuntar que los países donde la extorsión se ha institucionalizado forman parte de aquellos donde existe un nexo cada vez más claro entre Estado, mercado y crimen. Ello supone la mercantilización de la corrupción, del crimen y de la seguridad al mismo tiempo (Los, 2003).

Algunas estimaciones a nivel mundial indican que solo una décima parte de los casos de extorsión es denunciada. Las víctimas más frecuentes hoy en día son aquellos negocios que dependen enteramente de servicios en línea, tales como casinos, bancos y el comercio de productos por Internet. Como estos negocios están permanentemente expuestos, con mucha frecuencia son víctimas de *hackeo* y pagan millones de dólares a extorsionadores que les venden protección, ya que de otro modo suspender sus ventas les implicaría pérdidas muy cuantiosas. Y mientras que algunos países están creando grupos especializados para combatir este fenómeno, otros carecen de la tecnología y los recursos que requieren para hacerlo (Kshetri, 2005, pág. 93).

Lo anterior explica que muchos de los estudios que recientemente se han llevado a cabo sobre la extorsión se han dedicado a analizar cómo opera dentro de la economía formal y cómo afecta a los negocios, particularmente a aquellos que se realizan en línea. Sin embargo, pocos esfuerzos se han dedicado para comprender cómo opera el fenómeno cuando sus víctimas no son empresas sino individuos a los que se intimida aun adentro de sus hogares, y cuando sus victimarios operan contando con la protección que les brindan las condiciones de informalidad y ausencia de controles bajo las cuales se puede acceder a la telefonía celular en países como el nuestro.

### III. ¿Y en México?

Aunque hoy sabemos que la extorsión telefónica es un fenómeno delictivo de dimensiones considerables principalmente en la Ciudad de México, probablemente no hubiéramos podido conocer su magnitud ni sus particularidades a no ser por la convicción, la persistencia y la capacidad organizativa de Meyer Klip, un empresario prominente convencido de que la organización de los ciudadanos podría jugar un papel relevante para enfrentar ciertos fenómenos delictivos. Ya en los años 2000-2003 había demostrado que organizar a los ciudadanos podía dar buenos resultados para reducir la incidencia delictiva, por lo menos entre algunos grupos y zonas de la ciudad. De este modo, en 2006, al iniciar la gestión del nuevo gobierno de la ciudad, se propuso nuevamente conformar un grupo de ciudadanos, esta vez para que auxiliara a las víctimas de haber sufrido robo en sus casas, acompañándolas a presentar la denuncia y supervisando el desempeño de las autoridades encargadas de investigar este delito.<sup>6</sup>

Poco después, en 2007, convencido de que la extorsión telefónica era un fenómeno delictivo que crecía rápidamente sin que las autoridades estuvieran siendo capaces de contenerlo, Meyer Klip propuso crear un Centro de Llamadas. La idea era que a través de la ayuda de operadores expresamente entrenados, los ciudadanos no solo pudieran recibir asesoría para evitar que la extorsión se consumara, sino que también se podría levantar un registro de las llamadas, proporcionando a las autoridades información que permitiera rastrearlas y perseguir a los extorsionadores. Los primeros pasos en esta dirección apenas han comenzado a darse de manera torpe y lenta, como ocurre con la persecución de otros delitos en nuestro país; pero muy

probablemente, sin la iniciativa de este empresario hoy no podríamos tener una idea de la dimensión y las peculiaridades de este fenómeno delictivo.

Al preguntarnos por los factores que han propiciado este incremento tan notable de la extorsión telefónica en México, podríamos señalar desde el desempleo, la falta de oportunidades y el crecimiento del mercado informal, hasta la ineficacia y la descomposición de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, así como la degradación, la corrupción y la creciente falta de control que existe en las prisiones. Algunos de los datos que resultan reveladores a este respecto son el hecho de que el 99 % de los delitos que se cometen en el país no son sancionados, y el que sólo el 12 % de las personas que han sido víctimas de un delito acude a las autoridades para denunciarlo (Zepeda, 2008).

La desconfianza que prevalece entre los ciudadanos es quizás uno de los factores clave. Uno de los operadores del Centro de Llamadas explica que cuando iniciaron el servicio, la gente que llamaba no creía que ellos estaban allí para ayudarlos, sino que pensaban que eran otros extorsionadores que querían quitarles su premio. Todavía, en ocasiones, reciben llamadas en las que les reclaman que no recibieron el premio debido a su intervención. También en los casos en que llaman teniendo en otra línea al extorsionador, los operadores tienen que hacer un gran esfuerzo para convencerlos de que se trata de un engaño. Y, aunque parezca increíble, también han recibido llamadas de los propios extorsionadores que quieren saber cuál es la situación de las denuncias que existen en su contra.

En una sociedad en que el mercado formal de trabajo ofrece pocas oportunidades y en la que las instituciones del Estado son débiles e ineficaces para proteger a los ciudadanos y sus bienes, aquellos que se dedican a vender ilusiones en la forma de premios o castigos tienen un amplio margen de acción, ya que las reglas del juego no están claras y no se sabe qué se puede esperar. En un escenario así, la gente no sabe muy bien qué creer ni en quién confiar, y dentro de ese mundo todo es posible. Las palabras de uno de los operadores describen muy bien este panorama: “Uno tiene que tener un oído muy fino porque hay de todo en el teléfono... uno puede esperar cualquier cosa de una llamada”.

Para otro de los operadores, ese mundo donde las reglas no están claras brinda un amplio margen para la interpretación individual: “Mientras que unos lo toman con humor, otros consideran que se trata de una prueba a la que Dios ha querido someterlos y otros adoptan una postura trágica en

la que aseguran que ser extorsionados era algo que tenía que ocurrirles, ya que su vida es un completo desastre. Incluso, también hay quienes aseguran que la extorsión es una especie de mensaje que necesitaban recibir...”.

## Notas

1. Transcripción de fragmentos de llamadas telefónicas efectuadas por extorsionadores. Las grabaciones me fueron proporcionadas por el Centro de Llamadas del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia de la Ciudad de México.
2. Agente Federal de Investigaciones.
3. Ello tomando en cuenta que existen, aproximadamente, 1.9 millones de hogares en el Distrito Federal y que casi 7 mil de las llamadas reportadas en el periodo corresponden a municipios del Estado de México que forman parte del área metropolitana de la Ciudad de México.
4. Los “Zetas” son un grupo compuesto en su mayoría por ex militares que ahora se encuentran al servicio de narcotraficantes.
5. “Custodios rentan celulares a reos extorsionadores en Santa Martha”, *La Crónica de Hoy*, 25 de agosto de 2008.
6. El grupo se formalizó bajo el nombre de Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia de la Ciudad de México.

## Referencias bibliográficas

- AUSTIN, TIMOTHY (2008). “Coping with Payola: Field ventures from Mundano”, en *Human Organization*, vol. 67, no. 2, págs. 173-180.
- BERGMAN, MARCELO - SANSFIELD, R. - FONDEVILA, G. (2008). *Encuesta de victimización y eficacia institucional*, CIDE, México.
- KSHETRI, NIR (2005). “Hacking the Odds”, en *Foreign Policy*, Nro. 148, mayo-junio, pág. 93.
- LEVIN, MICHAEL (1999). “Blockmail”, en *Criminal Justice Ethics*, vol. 18, Nro. 2, págs. 11-18.
- LOS, MARIA (2003). “Crime in transition: The post-communist state, markets and crime”, en *Crime, Law and Social Change*, Nro. 40, págs. 145-169.
- MEHELUM, HALVAR - KARL OVE MOENE - TORVIK, RAGMAR (2002). “Plunder and Protection Inc.”, en *Journal of Peace Research*, vol. 39, Nro. 4, págs. 447-459.
- SAVATER, FERNANDO (1996). *El jardín de las dudas*, Planeta, Barcelona.
- ZEPEDA, GUILLERMO (2008). *Índice de incidencia delictiva y violencia*, CIDAC, México D.F.

**RESUMEN**

En una sociedad en que el mercado formal de trabajo ofrece pocas oportunidades y en la que las instituciones del Estado son débiles e ineficaces para proteger a los ciudadanos y sus bienes, aquellos que se dedican a vender ilusiones en la forma de premios o castigos tienen un amplio margen de acción. La extorsión es un fenómeno delictivo de dimensiones e impacto considerables. Sin embargo, pocos esfuerzos se han dedicado para comprender cómo opera el fenómeno cuando sus víctimas no son empresas, sino individuos a los que se intimida aun adentro de sus hogares, y cuando sus victimarios operan contando con la protección que les brindan las condiciones de informalidad y ausencia de controles bajo las cuales se puede acceder a la telefonía celular.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung  
A.C. Año XXVI - N° 1 - Marzo, 2009



# **Entre la continuidad y el cambio. Los desafíos que enfrenta el presidente Barack Obama\***

Christian Hacke

**E**l nuevo presidente de Estados Unidos hereda un cúmulo de problemas considerablemente más espinosos y complejos que los conflictos que debieron resolver la mayoría de sus antecesores en el siglo XX. Estados Unidos se encuentra inmerso en la lucha contra el terrorismo internacional y se espera de Obama que gane ambas guerras: la de Irak y la de Afganistán. Por otra parte, el nuevo presidente se ve confrontado con las ambiciones nucleares de Irán y la precaria estabilidad en Pakistán, un país que ya posee armas atómicas. En las relaciones con Rusia amenaza con sobrevenir una nueva Guerra Fría; las relaciones con los aliados europeos se ven caracterizadas por un elevado nivel de expectativas y la estabilidad en Oriente Medio se ve afectada hoy más que nunca por la persistente confrontación entre palestinos e israelíes. A estas problemáticas y desafíos militares se suma la profunda crisis bancaria y financiera, que requiere una gestión simultánea en política interior y exterior y que también pone en grave riesgo el rol de Estados Unidos como primera potencia global en el orden económico y financiero. La credibilidad, el margen de acción, la influencia y el prestigio de Estados Unidos han caído

\* La Redacción agradece la autorización para publicar este trabajo en español, aparecido en *Die Politische Meinung*, No. 470, enero 2009.

## **CHRISTIAN HACKE**

Politólogo e historiador especializado en historia contemporánea. Estudió derecho y sociología en Berlín y Friburgo. Enseñó ciencias políticas en Hamburgo, Potsdam y Bonn (1980-2008). Miembro de la Sociedad Alemana de Política Exterior, del International Institute for Strategic Studies, del Comité on Atlantic Studies y del World Security Network.

a niveles mínimos nunca vistos en el siglo XX. ¿Cuál puede ser la reacción del presidente Obama ante esta crisis? En primer lugar intentará restablecer la unidad nacional y la fortaleza del país. Irónicamente, nunca se hubiera convertido en presidente sin la catastrófica política de George W. Bush. Sin el rechazo mayoritario a Bush, el entusiasmo por Obama nunca se podría haber desplegado. Ambas cosas se condicionan recíprocamente, pero el fracaso de Bush no se traduce automáticamente en réditos significativos para el presidente Obama. Si quiere ser convincente, Obama deberá desarrollar una activa gestión de crisis. ¿Qué significa eso concretamente?

## I. La historia de éxito de Estados Unidos

En primer lugar, será necesario impulsar una política de *nation building*, de construcción nacional, en el propio país. Cabe esperar que Obama se aboque de inmediato a los inmensos problemas que enfrenta en política interior: deberá impulsar reformas en el plano económico, desplegar una acción unificadora en el plano político, ser persuasivo en lo militar y lograr un renacimiento de los ideales americanos en el orden social. La mayoría de la población norteamericana sigue creyendo, igual que Obama, firmemente en la historia de éxito norteamericana y en la necesidad de restaurar el ejemplo americano para el mundo. A la inversa, la historia de éxito del propio Obama es la cabal demostración de la persistente fascinación del *sueño americano*.

Lo favorece el hecho de que su visión del mundo refleja las facetas más atrayentes de este *sueño americano* y que como ningún otro conjura y se sirve de este mito típicamente americano, y lo hace de manera más inteligente que su predecesor. En lugar de recurrir a categorías simplificadoras de amigo-enemigo, Obama apuesta a la comunión nacional e internacional, es decir que prescinde de una visión de mundo maniquea y en su lugar postula una convivencia creativa, siguiendo el ejemplo del presidente Abraham Lincoln, su gran referente. Para Obama, el rol de Estados Unidos en el mundo sigue siendo una historia de éxito singular que debe retomarse.

¿Pero es posible hacerlo? ¿Fue la era Bush apenas un traspie en la historia de éxito de Estados Unidos o ha cambiando Bush la estructura de Estados Unidos de una manera tan negativa que un ocaso es inevitable? ¿Deja Bush apenas unas abolladuras en el gran crucero americano en los

caminos de la política global o ha saltado la pintura? ¿Ha ocasionado Bush un daño irreversible o es posible remediar el deterioro causado?

“Lo que es bueno para General Motors, es bueno para América”, dijo en su momento con mucho orgullo un presidente del directorio de la automotriz de Detroit. Hoy, esta comunidad de destinos entre la prosperidad del pueblo y la industria automotriz norteamericana aparece en una luz totalmente diferente. ¿Podrá Obama corregir la catastrófica situación de la industria automotriz americana y los demás daños infligidos y errores cometidos?

## II. Responsabilidad global

Si a comienzos de la presidencia de George W. Bush Estados Unidos era la potencia que solucionaba problemas de la política internacional, a más tardar a partir de 2003 se transformó en el principal problema internacional. Consiguientemente, el presidente Obama hará todo lo que esté a su alcance para restablecer el prestigio y la fortaleza de Estados Unidos. En lo personal parece contar con todas las condiciones necesarias para restablecer una interrelación convincente entre poder y responsabilidad, entendida como capacidad de conducción democrática. Obama resultó electo porque los americanos confían en que posee la capacidad de conducción que requiere la presente crisis existencial nacional. Ningún otro personaje encarna de manera tan contundente la necesaria reflexión, conocimiento, instinto y decisión de sacar al país de la difícil situación en la que se encuentra.

¿Qué significa esto para la futura política exterior norteamericana? En primer lugar, el presidente Obama está firmemente convencido de que Estados Unidos debe seguir velando a escala global por el cambio y el progreso. No considera que Estados Unidos haya entrado en un proceso de declive irreversible. Lo anima la fe de que la mayor parte del mundo ansía una conducción americana convincente. Consiguientemente, dedicará toda su atención a restablecer la posición preeminente de Estados Unidos y evitar que surja un vacío de poder que otras grandes potencias están más que dispuestas a llenar de inmediato.

Por eso, tanto los Estados Unidos como sus amigos y socios deberían estar particularmente interesados en impedir que sus viejos o nuevos rivales ganen influencia a nivel global o regional. Es decir que Obama no sólo se

guiará por intereses nacionales, sino que también considerará a sus aliados y al mismo tiempo buscará renovar el fundamento moral de valores de la política exterior norteamericana.

En la visión de Obama es necesario que Estados Unidos vuelva a vencer a partir del atractivo que ejerce su civilización. A tal efecto, será preciso impulsar firmemente una modernización de su economía y tecnología, en tanto que simultáneamente será necesario mantener la fortaleza militar. Obama aspira a realizar una nueva combinación entre lo que se da en llamar el *soft power* y el *hard power*, es decir, el poder duro y el poder blando, que a su juicio son inseparables.

### III. Habilidad diplomática

En lo referente a Estados Unidos como potencia mundial, Obama focalizará su atención en el alarmante ascenso de las potencias autoritarias Rusia y China, que no sólo constituyen un desafío para Estados Unidos sino para todas las democracias libres. Precisamente porque Rusia y China se ven favorecidas por la actual coyuntura y amenazan tácitamente el liderazgo de Estados Unidos, este país deberá duplicar sus esfuerzos, buscando evitar ante todo que se formen alianzas en su contra. En consecuencia, el presidente Obama fortalecerá la capacidad de tejer alianzas de América, es decir, ampliará el abanico de sus capacidades diplomáticas.

Las relaciones con Rusia empeoraron drásticamente en el marco de la guerra con Georgia. El gobierno de Bush no disuadió al presidente de Georgia de lanzar un ataque militar irresponsable, lo que le brindó así a Rusia involuntariamente nuevas posibilidades de dominio en la región del Cáucaso que el Kremlin estaba esperando hace mucho tiempo, pero para las que necesitaba un pretexto. Una decisión tomada a la ligera y un error de cálculo de uno de sus aliados hicieron que Estados Unidos se viera envuelto en este conflicto, geopolíticamente debilitado e incluso humillado. No sorprende que los halcones en Washington busquen resarcimiento o incluso revancha. Pero nada sería más necio que ceder a la tentación de una confrontación con los rusos. Por otro lado, sería importante que el gobierno de Obama tuviera en cuenta que Rusia se siente acosada, amenazada y humillada en razón de una serie de decisiones americanas, como fueron el apoyo a la independencia de Kosovo, el apoyo a la revolución ucraniana, la decisión de

destacar sistemas antimisiles en Polonia y la República Checa y las rondas de ampliación de la OTAN. Evitar cualquier sentimiento de triunfo frente al Kremlin fue la divisa inteligente de Bush padre que Washington desoyó demasiadas veces después de 1990. Hubo momentos en que hubiera sido adecuado mostrar más sensibilidad por las fobias y los intereses rusos. Pero en principio, la Rusia autoritaria sigue siendo una amenaza para la libertad de Occidente que no debe subestimarse, también debido a su nueva fortaleza en materia energética. Por lo tanto, Obama deberá hacerle ver claramente al Kremlin que Occidente de ninguna manera aceptará un retorno a actitudes imperialistas. Obama deberá actuar de manera más consistente y cuidadosa que su predecesor porque en el Kremlin ya no están los gerentes de otros años, sino que desde que reina Putin existe una dirigencia autocrática consciente de su poder que, mediante nuevos medios y una sorprendente sofisticación, busca afianzar ventajas nacionales y restaurar el estatus de potencia mundial.

#### **IV. Táctica frente a China**

Obama también observa con sentimientos encontrados el ascenso de la República Popular de China. Estará bien asesorado si no demoniza a China y, por el contrario, la integra no sólo en el plano económico. La estrecha interdependencia económica y la nueva dependencia financiera de Estados Unidos de China le exigen manejarse con mucha habilidad. La futura potencia mundial es hoy por hoy el principal acreedor de Estados Unidos. Considerando la dinámica económica que impera en China y en Asia, es muy posible que en política mundial, la mirada del presidente Obama se oriente más hacia Asia que hacia Europa. Washington tiene bien claro que China debería asumir más responsabilidad en el marco del G20 en lo referente a la economía mundial. Es de suponer, pues, que la política de “una sola China” no perderá vigencia, aunque se buscará no lesionar la autodeterminación de Taiwán. Por otro lado, es poco probable que Obama siga tolerando la agresiva geopolítica seguida por China con el objeto de asegurarse recursos energéticos, en particular en África. Es posible que en ese aspecto surjan nuevos conflictos, en la medida en que Beijing continúe apoyando regímenes represivos como Sudán o Zimbabwe. También es muy posible que el presidente Obama despliegue

una política más activa en Darfur y analice una reevaluación de la ONU. El proyectado nombramiento de Susan Rice como embajadora ante la ONU sugiere que Obama dará nuevos impulsos a la política de Estados Unidos ante la ONU. A juicio de Obama, es necesario mucho más compromiso por parte de la comunidad internacional de Estados, también en relación con la lucha contra el terrorismo, ya por el solo hecho de que necesita reducir los costos y las víctimas que tal lucha le genera a Estados Unidos. Hasta nuevo aviso, la lucha contra el terror sigue siendo el punto determinante de la política exterior norteamericana y Obama parece decidido a ganar esta guerra.

Por ese mero hecho, la política del nuevo gobierno mostrará una continuidad mucho mayor en política exterior de lo que hoy se supone. Obama no puede crear todo de nuevo; más bien tendrá que seguir teniendo en cuenta la realidad del terror, es decir, tener en cuenta hechos que han creado otros y que sencillamente no se pueden negar. Por eso, debe asumirse que en política exterior el cambio prometido se topará con muchas más limitaciones de las que actualmente puede suponerse. No será fácil colocar la guerra contra el terror en lo inmediato sobre una nueva base ni encontrar alternativas más efectivas para combatirlo. Los problemas en Afganistán, Irak y Pakistán son casi imposibles de solucionar en el más largo plazo. Durante demasiado tiempo se hicieron muchas cosas mal. Dado que el sentido, los objetivos y la estrategia siguen siendo nebulosos y no guardan relación con los costos corrientes, los aliados seguirán siendo obstinadamente reticentes y los adversarios, peligrosos. Aun después de ocho años de guerra, Osama Bin Laden sigue en libertad. El terrorismo sigue siendo una plaga con la que el resto del mundo deberá convivir mucho tiempo más. Tampoco es probable que otros problemas desaparezcan rápidamente. La problemática de Medio Oriente continúa totalmente empantanada, aun después de ocho años de pasividad norteamericana. Los palestinos siguen enfrentados entre ellos, en tanto que Israel sigue prisionero de su mentalidad de fortaleza. Aun cuando quisiera hacerlo, Obama no podría hacer milagros en esta parte del mundo, por lo que el futuro de Medio Oriente seguirá siendo un polvorín.

Irán se convertirá en poco tiempo más en una potencia atómica porque no existe un derecho internacional público ni medios militares que puedan impedir que un país desarrolle sus propias armas nucleares. En consecuencia, una diplomacia de la apertura será difícil de concretar. Es probable que Obama ensaye un abordaje amplio para las negociaciones con Irán que no

incluya únicamente el programa nuclear iraní sino también la posibilidad de encontrar intereses comunes.

## **V. Aspectos relevantes de la política transatlántica**

Obama también pondrá nuevas acentuaciones en las relaciones transatlánticas con miras a superar disputas y redescubrir aspectos comunes para restablecer así el prestigio de Estados Unidos. Por su parte, los europeos miran con mucho interés hacia Washington. Muchos de ellos esperan un nuevo liderazgo para todo Occidente que les permita recuperar influencia mundial, con lo que Obama también enfrenta enormes expectativas en este orden. Todo indica que habrá una nueva distribución de las cargas: en el caso de Afganistán y de Irak, pero también con vistas a los desafíos en Pakistán y en Irán, el presidente Obama reclamará un mayor aporte de los aliados, en particular un mayor compromiso militar. Ni la futura ministra de Relaciones Exteriores, Hillary Clinton, ni el viejo y nuevo ministro de Defensa Robert M. Gates serán interlocutores sencillos. Por su parte, los europeos esperan más aportes de Estados Unidos a la protección del medioambiente y a la lucha contra el cambio climático. Es decir que las expectativas en la relación transatlántica son mutuas.

Los conceptos vertidos por Obama con vistas a la lucha contra el terrorismo, en particular en Afganistán, Pakistán e Irán, permiten suponer que actuará con más ductilidad y buscará mayor cooperación que su predecesor. No obstante, su objetivo es ganar la guerra, sobre todo en Afganistán, y hacerlo con una mayor inclusión de la lucha antiterrorista en suelo paquistaní, una potencia nuclear muy poco estable. En síntesis, todo permite suponer que el nuevo gobierno de Obama planteará más reclamos a los europeos, a los que les será más difícil desoír estos reclamos que en los tiempos de la diplomacia más bien rústica del presidente Bush. Ayudado por Clinton y Gates, Obama planteará en forma más enérgica y convincente que su antecesor la necesidad de un mayor compromiso por parte de todo el mundo libre en la lucha contra el terrorismo.

En alguna medida las relaciones transatlánticas podrían mejorar, porque Obama considera a Europa, y en particular a Alemania, un modelo viable en relación con las nuevas cuestiones globales. Pero en la lucha

contra el terror se producirán conflictos masivos, de modo que es poco probable un retorno a la vieja familiaridad. Ninguna de las dos partes necesita una restauración, sino un nuevo proyecto constructivo que incluya más comprensión por los intereses del socio al respectivo otro lado del Atlántico, en donde los viejos europeos comparten con Obama el rechazo por la guerra en Irak. Obama sabrá valorar tal actitud, pero también exigirá que los europeos abandonen su actitud pasiva respecto de salvar la situación en Irak pero también la de Afganistán, realizando ellos mismos mayores aportes. A la corta o a la larga, Alemania se verá obligada a aumentar su compromiso militar en Afganistán, ampliando su colaboración militar en el sur, dejando de lado otras muchas evasivas. En cuanto a los desafíos no militares, Europa ha ganado en peso y prestigio ante Estados Unidos, y también ante Obama. En ese sentido, los europeos pueden enfrentar a la nueva administración en un pie de igualdad. Quizás sea posible repensar también las interdependencias en relación con los intereses transatlánticos: Europa deberá aportar más *hard power*, es decir, incrementar su aporte militar, y Washington debería desarrollar más *soft power*, más *governance*. En caso de que Alemania aumente su aporte en la lucha contra el terror, la influencia de Alemania en Washington podría seguir creciendo: Obama está impresionado por la diplomacia comunitaria desplegada por Angela Merkel, el cuidadoso manejo que ha hecho en el marco del G8 y en el Consejo Europeo, y sobre todo por su rol de marcapasos en las nuevas cuestiones globales.

## VI. Internacionalismo constructivo

En cualquier caso, Obama procurará evitar cuidadosamente que durante su presidencia el liderazgo americano sea confundido con unilateralismo. Su estilo de conducción indica que de aquí en más, Estados Unidos buscará solucionar los problemas que se presenten en forma consensuada y dejará de desencadenarlos unilateralmente. El presidente Obama buscará en forma más expedita, resuelta y diplomática que su antecesor un acercamiento a sus amigos y socios. En lo concerniente al cambio climático, a la lucha contra el terrorismo, pero sobre todo a Afganistán, Irak y el tema de Irán, Estados Unidos necesita contar con sus socios. En consecuencia, Obama no sólo reclamará de éstos más res-

ponsabilidad regional, sino también global. A tal efecto, desplegará todas las variantes de la diplomacia, desde facilitar más recursos económicos y mejorar la ayuda al exterior hasta impulsar una diplomacia común. También pondrá en juego más eficazmente los intereses norteamericanos, aunque también se mostrará sensible a los intereses nacionales y las susceptibilidades de los otros pueblos y naciones. En tanto que para su antecesor la predisposición al diálogo se reducía esencialmente a reclamos, Obama negociará en forma más cooperativa y con mayor voluntad de consenso.

El término “internacionalismo constructivo” podría convertirse en una de las frases aladas de una nueva política exterior, una futura “doctrina Obama”, porque al igual que sus antecesores Truman, Eisenhower, Nixon, Carter y Bush, el presidente Obama podría verse tentado de presentar sus ideas y ambiciones en materia de política exterior en el *grand design* de una doctrina.

## VII. Hegemonía y equilibrio

Estados Unidos enfrentó desafíos comparables a los actuales por última vez a comienzos de la década de los setenta del siglo XX, cuando el presidente Nixon, acosado por la sobre-exposición de las fuerzas norteamericanas en la guerra de Vietnam, reclamó de sus socios más responsabilidad regional con el fin de reducir los costos y los compromisos de Estados Unidos. ¿Desarrollará Obama una doctrina similar? Se trata de una posibilidad que no puede descartarse y que incluso ya se está insinuando a través del reclamo formulado a sus aliados de aportar un mayor compromiso global.

En ese sentido, Barack Obama propicia, análogamente a la doctrina de Nixon, un sistema de equilibrio multipolar que sea controlado centralmente desde Estados Unidos. Norteamérica como equilibrante central, como la araña en la telaraña quiere seguir sujetando los hilos de la política mundial, pergeñar alianzas y rechazar posibles coaliciones enemigas para mantener el mundo en un equilibrio favorable a Estados Unidos. Obama comparte la visión de un mundo pentagonal que recuerda el sistema de equilibrio del siglo XIX, en el que los regímenes autoritarios luchaban con las potencias democráticas imperiales por ventajas y equilibrios. En el siglo XXI, por el contrario, Estados Unidos, con la conducción del presidente Obama,

tratará de equilibrar el triángulo de cooperación entre Estados Unidos, la Unión Europea y Japón más las potencias asiáticas amigas, en tanto que en el triángulo de fuerzas Estados Unidos-Rusia-República Popular de China buscará más su propia ventaja.

Con todo, la cosmovisión de Obama no deja de ser contradictoria: por un lado identifica los nuevos desafíos globales y la clara tendencia a la multipolaridad, acelerada por los errores y las debilidades de Estados Unidos; por el otro, parece decidido a restablecer, con apoyo de sus socios, el rol de potencia mundial hegemónica de Estados Unidos. ¿Quiere decir esto que la unipolaridad y el dominio imperial o el rol de un poder hegemónico blando siguen siendo para el presidente Obama un modelo viable para Estados Unidos? ¿Puede y debe hablar el presidente Obama nuevamente en nombre de Occidente? Este interrogante se plantea, por ejemplo, en la política energética. ¿Podría reinstalarse en vista de la creciente escasez energética un escenario similar al de los llamados *grandes juegos*, los *great games* del siglo XIX? La importancia que ha cobrado Rusia en el tema energético y la dependencia de las naciones industrializadas occidentales de las fuentes energéticas rusas no constituyen una almohada mullida en que descansar y más bien despiertan preocupación. Occidente aparece debilitado en múltiples frentes, dividido, incluso confundido en vista del vertiginoso declive económico y de sus dependencias energéticas. Tanto mayor es la esperanza de que la nueva conducción americana vuelva a modificar la actual relación de poder, favorable a las potencias autoritarias, en favor de Occidente.

Este nuevo equilibrio es también un objetivo común de las democracias libres que deben realizar sus aportes a la par de Estados Unidos. La crisis desencadenada por el presidente Bush hace tiempo que ya no se circunscribe a Estados Unidos. Involucra a todo Occidente y, por lo tanto, no puede ser enfrentada por el presidente Obama solo sino por todos juntos. No es únicamente Estados Unidos el que tiene que cambiar si quiere movilizar a otros. También deberán cambiar los aliados, en particular los europeos, y entre ellos los alemanes, deberán asumir más responsabilidad internacional, aun en regiones de mayor riesgo, si quieren apoyar y respaldar el cambio que Obama reclama. Son los europeos los que por fin deben despertarse y comprender que el mundo y las relaciones transatlánticas están sufriendo cambios dramáticos y que no todos son cambios favorables únicamente a Occidente. Si no lo hacen, Obama se verá obligado a recurrir

nuevamente a la divisa: juntos cuando sea posible y solos cuando sea necesario. En las circunstancias de la actual crisis mundial que se va profundizando y la dramática debilidad económica de Estados Unidos no hay alternativas a la cooperación. No aceptar esta realidad implica que todos se verán amenazados por una era del proteccionismo con consecuencias dramáticas, razón de más para que los amigos y socios de Obama no lo dejen solo con sus ambiciones en política exterior.

Los europeos deberán reorientarse más hacia la alianza atlántica, no sólo vaticinar crisis y guardar distancia con Estados Unidos, y, por el contrario, buscar oportunidades y actuar cordialmente. Los europeos deben aprender que la lucha por el poder mundial a comienzos del siglo XXI no deja espacio para alternativas al modelo de orden internacional en el que Estados Unidos no sólo juega un rol políticamente fortalecido sino globalmente líder, con apoyo de sus socios. Es posible que esta visión sea exageradamente optimista, ya que en el entusiasmo por el cambio proclamado por Obama ya está casi preinstalado el germen de la desilusión o al menos de un futuro desencanto.

Bush incurrió, por cierto, en graves errores, pero no todo lo que hizo estuvo mal. Por otra parte, creó hechos políticos que Obama no puede negar. En gran medida las bases para la lucha contra el terror son inamovibles. La guerra contra los talibanes y la organización terrorista Al Qaeda comenzó correctamente en Afganistán. Tampoco se pueden ignorar los errores y las omisiones cometidas por los europeos en los últimos años. No importa qué es lo que en estas semanas se entienda por nuevo comienzo, la agenda se verá dominada por viejos problemas y nuevos acontecimientos y crisis inesperadas.

La lucha contra el terror abarcará la política mundial por un tiempo aún indefinido, pero una desgracia rara vez viene sola: un mayor consumo energético y la mayor dependencia de las naciones industrializadas del petróleo y del gas incrementan la incertidumbre ya instalada. Occidente, otrora fuerte y unido, se encuentra hoy debilitado, en tanto que muchos Estados autoritarios, en parte gracias a sus inmensos yacimientos de petróleo y gas y su nueva potencia económica y posibilidades de influencia, han ganado poder.

Los objetivos y los problemas de la política exterior norteamericana permanecen vigentes, pero el gobierno de Obama elegirá más inteligentemente los recursos a ser utilizados y su diplomacia será más sutil. Solucionados

los inmensos problemas, la política del presidente Obama pronto podría exhibir más continuidad que lo que actualmente se supone pero también más cambio en el estilo. Su calidad de conducción podría llevar a un renacimiento de la fortaleza americana y sus valores en el mundo. Eso sería en interés del mundo libre, exigiría de los regímenes autoritarios más cautela y consideración y les daría esperanza a los pueblos pobres y oprimidos. Pero el camino por recorrer es largo y muchos los imponderables. Nadie lo sabe mejor que el propio presidente de Estados Unidos.

## RESUMEN

El nuevo presidente de EE.UU. hereda un cúmulo de problemas considerablemente más espinosos y complejos que los de sus antecesores en el siglo XX. A los desafíos militares se suma la profunda crisis bancaria y financiera, que requiere una gestión simultánea en política interior y exterior y que también pone en grave riesgo el rol de Estados Unidos como primera potencia global en el orden económico y financiero. El fracaso de Bush no se traduce automáticamente en réditos significativos para el presidente Obama, quien, si quiere ser convincente, deberá desarrollar una activa gestión de crisis. Su calidad de conducción podría llevar a un renacimiento de la fortaleza americana y sus valores en el mundo. Eso sería en interés del mundo libre.

*Diálogo Político.* Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung  
A.C. Año XXVI - N° 1 - Marzo, 2009

# Instrucciones para la presentación de los trabajos

1. Los artículos deberán estar escritos en idioma español. En caso contrario, se deberá avisar a la Redacción de Diálogo Político con una anticipación mínima de cuatro semanas antes de la fecha de cierre del número correspondiente para analizar la posibilidad de una traducción.
2. Los artículos deberán ser enviados por vía electrónica a: [dialogo.politico@kas.org.ar](mailto:dialogo.politico@kas.org.ar), dirigidos al Jefe de Redacción: Dr. Esteban Mizrahi.
3. Todos los trabajos serán puestos a consideración de la Dirección de Diálogo Político que tiene la facultad exclusiva de determinar qué material será publicado y cuándo.
4. El material enviado deberá ser original e inédito. El editor no será responsable por el daño o la pérdida de los artículos que le sean enviados.
5. Los autores aceptan enviar sus trabajos a Diálogo Político con la convicción de que si se publicara el material, el copyright y el derecho de reproducir el artículo en otra publicación será una decisión del Editor Responsable. Los acuerdos de transferencia del copyright (tanto en español como en inglés) deberán ser firmados por las personas indicadas y acompañar un documento en donde claramente se aclare la cesión de derechos. El traspaso del copyright no tendrá efecto hasta tanto no se confirme la publicación del trabajo.

6. Los artículos deberán ser enviados a Diálogo Político de acuerdo con las siguiente pautas:
- a. Extensión mínima: 6.000 palabras; extensión máxima: 10.000 palabras.
  - b. Tamaño de hoja: A4
  - c. Márgenes superior e inferior: 3,5; márgenes izquierdo y derecho: 2,5
  - d. Interlineado: 1,5
  - e. Tipografía: Arial; cuerpo: 12
  - f. Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva. Los títulos deberán ser numerados con números romanos y caracteres en “bold” (negritas) (por ejemplo: I o II). Los subtítulos deberán ser “numerados” con letras (por ejemplo: A o B). Ambos, títulos y subtítulos, deberán estar marginados a la izquierda de la página.
  - g. La página 1 deberá contener la siguiente información:
    - i. Título del artículo
    - ii. Nombre del autor
    - iii. Institución a la que pertenece
    - iv. Abstract de no más de 150 palabras (espacio interlineado simple tipografía Arial, cuerpo 10).
    - v. La referencia a agradecimientos, aclaraciones o comentarios respecto del origen del texto, será presentada por medio de un asterisco (\*) al lado del nombre del autor que remita a una nota a pie de página.
  - h. Las notas deberán estar numeradas consecutivamente, con números arábigos e irán al final del texto.
  - i. El interlineado de estas notas deberá ser simple, tipografía Arial, cuerpo 10.
  - j. Las tablas y esquemas (que incluye gráficos y diagramas) no deberán estar insertadas en el texto, sino que aparecerán en hojas separadas (tipo anexo), al final del artículo. Los títulos deberán ser en negritas, tipografía Arial, cuerpo 11, sobre el margen izquierdo y deberán tener numeración arábica. Desde el texto del artículo se hará referencia a cualquier elemento descrito.
  - k. Las referencias bibliográficas incluidas en el texto deberán mencionar sólo el apellido, año de publicación del trabajo, y página(s),

todo entre paréntesis. Por ejemplo: (Habermas 1982, pág. 127). La cita completa irá en una sección de bibliografía al final del artículo.

1. Bibliografía: dicho listado deberá tener interlineado simple y un orden alfabético por apellido del autor. Las citas deberán responder al siguiente ejemplo:

Para artículos en revistas:

Oates, W.E. Portney, P.R. y Mc Gartland, A.M., (1989): “The net Benefit of Incentive-Based Regulations: a Case Study of Environmental Standard Setting”, *American Economic Review* 79, págs. 1233-1242.

Para libros:

Cacua Prada, A., Priess, F., (2000). *Ética y Responsabilidad. Reflexiones para periodistas*, Bogotá, Editora Guadalupe LTDA.

7. Los autores deberán enviar, junto con su material, un CV abreviado de no más de 150 palabras que será incluido en la publicación.
8. Es atribución de la Dirección de Diálogo Político realizar la corrección de ortografía, gramática, sintaxis y estilo que los artículos requieran previamente para su publicación.









Este libro se terminó de imprimir en marzo de 2009  
en Primera Clase Impresores, California 1231. Buenos Aires