

APORTES DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO
PARA LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI:
DESAFÍOS ACTUALES

1

**Desafíos
de la Argentina**
desde la Economía
Social de Mercado

MARCELO F. **RESICO**

Resico, Marcelo F.

Desafíos de la Argentina desde la economía social de mercado /
Marcelo F. Resico. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad
Adenauer Stiftung, 2019.

v. 1, 48 p. ; 20 x 14 cm.

ISBN 978-987-1285-68-6

1. Economía Argentina. I. Título.

CDD 330.82

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, piso 3º

C1008AAW

Buenos Aires

República Argentina

Tel: (54-11) 4326-2552

www.kas.de/argentinien/es/

info.buenosaires@kas.de

ISBN OC: 978-987-1285-66-2

ISBN: 978-987-1285-68-6

Impreso en Argentina

Abril 2019

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,
sin la autorización expresa de los editores.

Prólogo

El siglo XXI, con su revolución tecnológica, informática y comunicacional, plantea enormes desafíos, sobre todo en materia económica. En América Latina, en general, y en la Argentina, en particular, la persistencia de la desigualdad, la pobreza estructural, la inflación y el desempleo son la expresión más cabal de la aplicación de modelos económicos y sociales fallidos.

En este marco, la Economía Social de Mercado ofrece otro camino, una alternativa, para dejar atrás décadas de postergaciones y encaminarse hacia un crecimiento sostenible y un desarrollo sustentable y a largo plazo.

A lo largo de estos cinco documentos Marcelo Resico explora desde la Economía Social de Mercado, las principales problemáticas económicas y sociales de Latinoamérica y especialmente de la Argentina. Ensayo, además, posibles soluciones a muchas de ellas y emprende un análisis comparado en relación con otras experiencias, como la alemana.

A través de esta publicación, la Fundación Konrad Adenauer anima el debate sobre las posibilidades de un orden económico alternativo, humanista, sustentable y respetuoso del medio ambiente.

Olaf Jacob

REPRESENTANTE DE LA FUNDACIÓN
KONRAD ADENAUER EN LA ARGENTINA

Desafíos de la Argentina desde la Economía Social de Mercado*

RESUMEN

El presente cuadernillo indaga sobre el concepto de Economía Social de Mercado y plantea cómo aproximarse a los principales problemas de la economía argentina, así como a sus posibles soluciones. Para ello se realiza un diagnóstico de dichos problemas desde el punto de vista de la Economía Social de Mercado. Con este fin, se desarrolla el mencionado concepto, así como sus principios, orientaciones y políticas económicas. Asimismo, se dedicará un apartado a desarrollar la concepción del Estado en este sistema y el rol que debe cumplir en el ámbito económico. También se define la Economía Social de Mercado a partir de las diferencias que posee respecto de otros modelos económicos actuales. Por último, se intenta dilucidar qué orientaciones principales se pueden proponer desde este enfoque para resolver temas pendientes de la economía argentina.

* Agradezco a Ignacio Durán por la asistencia para la elaboración de los gráficos.

1. Economía Social de Mercado como sistema de “ordenación”

Los diferentes actores de la economía –consumidores, inversores, trabajadores, ahorristas, empresarios– requieren de un *marco de referencia* claro y confiable a mediano y largo plazo para la toma de decisiones económicas adecuadas. Este marco influye no sólo en las decisiones que se toman con vistas a resultados inmediatos, sino también, especialmente, en las que implican un cierto contexto de situación en el futuro, como las inversiones o las pensiones y las colocaciones financieras. Por esta razón, todo sistema económico requiere de un cierto orden, pues de otro modo la economía no se desarrollaría y las personas de esa sociedad tendrían mayores dificultades para satisfacer sus necesidades materiales.

Los *sistemas de “organización económica”* están compuestos por una serie interrelacionada de principios, instituciones y políticas económicas concretas. Si bien las políticas económicas pueden ser modificadas y están sometidas, en cierta medida, a la dinámica de los contextos y la adaptación a nuevas situaciones, para ser efectivas demandan un diseño adecuado y de estabilidad en el tiempo. De lo contrario, sobre todo en los casos en que se orientan a solucionar urgencias contingentes, no tardan en manifestarse contraproducentes, como algunas experiencias históricas ponen de manifiesto. Una política económica centrada en el corto plazo genera una variabilidad e incertidumbre altas, que atentan contra la *estabilidad de las reglas de juego* que requieren los agentes económicos cuando aceptan riesgos a mediano y largo plazo, como por ejemplo en las inversiones productivas.

Para que las políticas económicas sean confiables, y evitar así potenciales abusos, deben estar basadas en un *marco institucional* diseñado a partir de principios con un suficiente grado de consenso social. Las *instituciones* son normas, en este caso económicas, que seleccionan ciertas conductas que se consideran buenas y útiles de otras que no lo son. Pueden ser *formales* en tanto estén escritas en forma de leyes o reglamentos, o *informales* cuando se trata de comportamientos tradicionales o costumbres.¹ Las instituciones, en un sistema democrático, implican autoridades, elegidas en forma consensuada y con períodos de ejercicio limitados, que se encargan de interpretar las normas formales, de aplicarlas y de juzgar en los casos concretos el seguimiento o desvío de ellas.

La necesidad de basar en “principios” un sistema económico-institucional para organizar una economía surge de la demanda de estabilidad inherente a estos sistemas. En caso contrario, toda la estructura institucional y la política económica podrían quedar a merced de soluciones que pueden resultar, en el corto plazo, correctas o erradas al azar, y que no pueden perdurar en el mediano y largo plazo. De este modo, puede suceder que se solucione una urgencia mayor con medidas de corto plazo, pero si se vulneran las instituciones y, lo que es peor, los principios y valores contenidos en ellas, en el mediano o largo plazo se vuelve a incurrir en una nueva urgencia. Por lo tanto, las *instituciones* deben estar basadas sobre *valores y principios*, que a la vez son los que dan forma al proceso de búsqueda de soluciones en el mediano y largo plazo y proveen un marco para las *políticas económicas* más concretas.

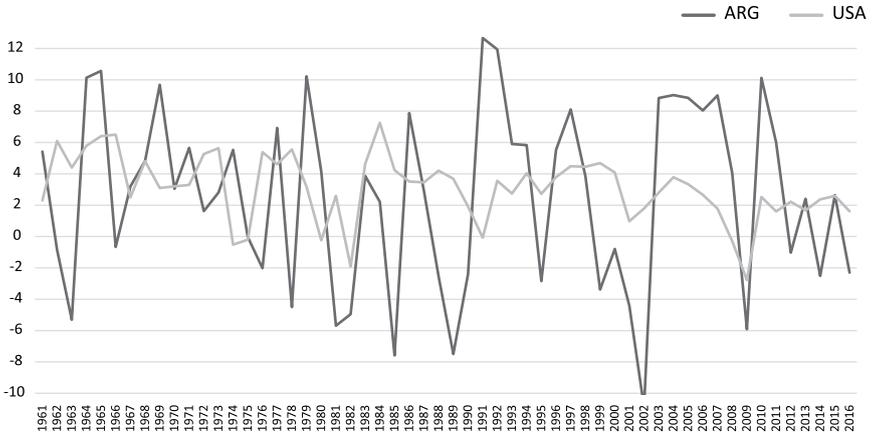
1 North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, D.F., FCE, 1993.

Esto es lo que en Economía Social de Mercado se denomina “marco de ordenamiento”, y resulta de vital importancia para el buen desempeño de la política económica. Veremos a continuación una interpretación, desde este punto de vista, de la política económica, las instituciones y los principios que se sucedieron en la historia de la economía argentina. Enfatizaremos en las causas de la *discontinuidad de la política económica*, asociándolas a una debilidad de las instituciones, causada en última instancia por una forma de interacción entre visiones, basadas en principios planteados como irreconciliables. Esta interacción en el tiempo condujo al resultado de generar diversas *crisis y problemas estructurales*. En los capítulos siguientes presentaremos la propuesta de la Economía Social de Mercado como visión alternativa.

2. La visión de la economía argentina desde la Economía Social de Mercado

La economía argentina, desde el punto de vista del largo plazo, presenta una serie de cuestiones específicas que han repercutido en su funcionamiento. Por un lado, refleja un historial de *volatilidad elevada*, es decir que el crecimiento no se produce de una manera regular, sino por sucesivos períodos de auge y de crisis muy pronunciados. Al mismo tiempo, se ha ido aceptando en el debate público que este desempeño se debe, en buena medida, a que más allá de las aproximaciones diferentes por parte de los distintos gobiernos, no existe un núcleo común de “políticas de Estado” que se puedan mantener independientemente de las diferentes administraciones. Este hecho se manifiesta en distintos ámbitos, e incluso en el aspecto de la política económica.

GRÁFICO I. Volatilidad Argentina versus Estados Unidos
Crecimiento anual PIB



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Este comportamiento, como se verá a continuación, tiene un origen lejano que es importante dejar en claro, abordado sólo parcialmente en algunas etapas, pero que sigue teniendo consecuencias contraproducentes y que, por ende, se hace necesario superar para que el país alcance un desarrollo sustentable. Justamente, en este punto propondremos la alternativa de la Economía Social de Mercado como un planteo superador.

Desde el punto de vista esbozado, la *organización de la economía argentina* sufrió vaivenes similares, o correlacionados, a los de su organización política. Desde el origen de la constitución de la Argentina como nación, luego de la unión lograda por los criollos para la independencia de España (que por aquel entonces tenía un sistema de absolutismo monárquico y de monopolio en el comercio) se desarrolló una *división entre unitarios y federales*

que llevó a una guerra civil y a un período de anomia tanto en términos políticos como económicos.

A mediados del siglo XIX se produce un *proceso de organización* con el dictado de la Constitución Nacional y la adopción de un sistema de organización de la economía basado en un *modelo agroexportador*. Este modelo partía del uso de tierras improductivas para producir bienes agropecuarios –que tenían por ese entonces una demanda en alza en el mercado internacional– gracias al capital internacional, la expansión de la infraestructura y las migraciones. Se puede decir así que la Constitución ayudó a pacificar el país, a organizarlo políticamente a partir de leyes, y que contenía claramente un *programa económico*.

Este marco funcionó muy bien, al menos comparado con otras naciones de la misma época, hasta la década de 1930, cuando comienza a deteriorarse. El delicado proceso de dar lugar, y al mismo tiempo estabilizar, las naturales tensiones por la ampliación de los derechos políticos y sociales, y la necesidad de diversificación del aparato productivo, se produjeron en un contexto internacional adverso. Las crisis de la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión de los años treinta no sólo redujeron drásticamente la efectividad de la economía, sino que dieron lugar al nacimiento de *ideologías totalitarias*, apoyadas por un cambio cultural, que *proponían el conflicto por sobre la cooperación*.

En 1930 se produjo el *primer golpe de Estado* en la Argentina, con lo que se echó por tierra el orden constitucional y, en forma concomitante, la certidumbre sobre el sistema económico. De allí en adelante se retomaron las divisiones que de distintos modos continúan hasta la actualidad: “conservadores vs. radicales”,

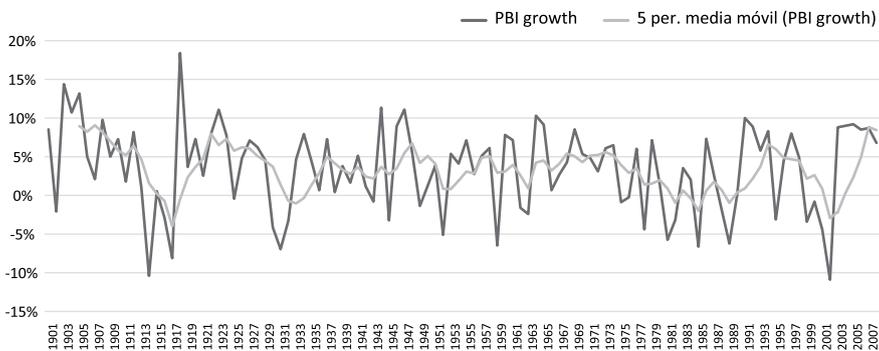
“oligarquía vs. pueblo”, “democracia movimientista vs. golpe”, “campo vs. industria”, “trabajo vs. capital”, “mercado interno vs. competitividad”, “inflación vs. ajuste”, etcétera. Pares de conceptos, y políticas asociadas, que se sucedieron sin posibilidad de comprender que en buena medida no se trata tanto del triunfo de uno sobre el otro, sino de una cierta armonización de los factores. La Economía Social de Mercado puede ser un enfoque que realice un aporte en esa dirección.

De todos modos, desde el punto de vista positivo, el siglo XX tuvo su aporte importante en cuanto a la “libertad de asociación y la justicia social”, al dar lugar a la incorporación del movimiento de los trabajadores y los derechos sociales a la Constitución. Si bien dicho avance se dio en el contexto de las crisis institucionales, y no fue inicialmente consensuado sino impuesto en el contexto de la polarización, quedó luego incorporado a la Constitución Nacional, consagrado en los Arts. 14 y 14 bis, que formulan tanto los *derechos individuales como también los sociales*.

Sin embargo, el conflicto que mencionamos en primer lugar siguió en ascenso y desembocó en una *violencia más generalizada* durante la *década de 1970*, que constituyó el punto de llegada de la falta de acuerdo, del no reconocimiento del derecho como norma de regulación social, del recurso a la violencia de ambas partes. Y paralelamente, se tocó uno de los puntos más bajos en cuanto al crecimiento económico.²

2 Resico, Marcelo, “La polarización del marco de ordenamiento económico por ausencia de consensos básicos: el caso de la economía argentina a la luz de la ESM”, en David Gregosz y Eugenio Yáñez, *Economía Social de Mercado en América Latina, Realidad y desafíos*, SOPLA, Fundación Konrad-Adenauer, Santiago de Chile, 2015.

GRÁFICO 2. Crecimiento del PBI de Argentina



FUENTE: Elaboración propia en base a datos de The Maddison Project, 2013.

Desde 1983 se inauguró un período de *consolidación de la democracia*, pero la polarización en otros temas, en particular en materia económica, ha continuado, junto con la dificultad para establecer consensos mínimos y políticas de Estado. Dicha confrontación, reflejada en el campo económico por la contraposición entre un *modelo “estatista-mercado internista”* y otro *“liberalizador-aperturista”*, profundizó seriamente los problemas estructurales de la pobreza, la inseguridad y la informalidad, que se agravaron por las dos últimas *megacrisis económicas*: la hiperinflación de 1989 y la recesión 1998-2002 que terminó con el sistema de la “convertibilidad”.

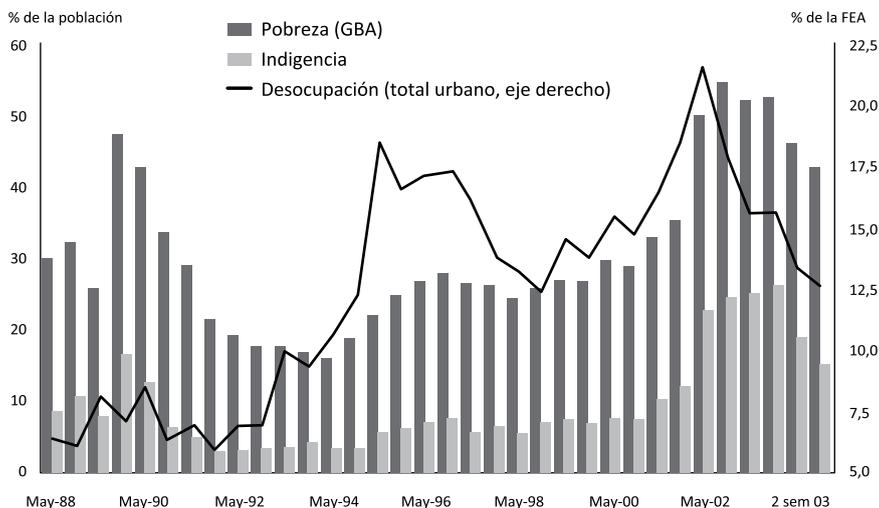
1989-2002: DE LA HIPERINFLACIÓN A LA DEPRESIÓN ECONÓMICA

La *crisis de la hiperinflación* constituyó una eclosión del modelo estatista-mercado internista: el conflicto distributivo llevó a una elevada inflación por abusos en materia de política fiscal y monetaria. Se produjo un efecto de “desplazamiento” del sector público sobre el privado en el gasto,

la inversión y el endeudamiento. Resultaron evidentes las deficiencias del “Estado empresario”. Existía una muy escasa competitividad del sector industrial protegido. Todo ello llevó a una crisis de “estanflación”, en la que la alta inflación se combinó con recesión. Ambos fenómenos impulsaron un elevado índice de pobreza.

La *crisis de la Convertibilidad*, por su parte, manifestó un agotamiento del modelo liberalizador aperturista. Si bien se consiguió la estabilidad monetaria y un crecimiento inicial, ambos resultaron vulnerables a los shocks externos (cambios en las variables económicas del resto del mundo como demanda de importaciones, tasa de interés y flujos de capitales). Se expresó una inconsistencia entre el gasto público y el esquema monetario-cambiario (fijo en un dólar igual a un peso), lo que llevó a una crisis de cuenta corriente y de endeudamiento en el contexto del conflicto distributivo estructural que sufre el país. Los precios relativos se tornaron sumamente favorables a las finanzas y los servicios, en contra de la producción. La apertura drástica generó una destrucción del tejido industrial sin apuntar a su reconversión. Las “privatizaciones” (ventas de empresas y activos públicos) sólo produjeron un paso de los monopolios públicos a los monopolios privados. De la elevada inflación del período previo se pasó a una “deflación” (un descenso de los precios asociado a períodos recesivos severos). Surgió un nuevo mal, la elevada pobreza, por la recesión y el desempleo. En este contexto, en el año 2001, y luego de varios préstamos internacionales para paliar la necesidad de financiamiento externo que resultaron infructuosos, se produjo una corrida cambiaria y bancaria que llevó al abrupto abandono de la Convertibilidad.

GRÁFICO 3. Desocupación, pobreza e indigencia



FUENTE: INDEC.

En la *Argentina poscrisis 2001-2002*, se produjo precipitadamente, al principio, un nuevo giro en las políticas económicas. Los gobiernos post-Convertibilidad resolvieron ampliar la intervención del Estado, de manera más moderada el presidente Eduardo Duhalde (2002-2003), pero profundizada en los gobiernos del matrimonio Kirchner. El primero realizó una devaluación importante a la vez que se pasó de un tipo de cambio fijo a una “flotación sucia”, intentando lograr lo que se denominó un “*tipo de cambio competitivo*”. Asimismo, se creó un impuesto a las exportaciones agrícolas que –se argumentó– se aplicaría urgentemente a la creación de políticas sociales, dado que la pobreza y la indigencia habían llegado a niveles sin precedentes en el país. Con la devaluación y el nuevo impuesto se generó un *superávit*

fiscal, que sumado al *superávit de las cuentas externas* –en buena medida debido a una muy oportuna recuperación de los *precios internacionales*– le dieron al gobierno el espacio de maniobra para resolver los conflictos del sistema bancario y financiero, y la renegociación de la deuda externa, al tiempo que paulatinamente aumentaban el nivel de actividad y el empleo.

El *enfoque estatista*, mucho más agresivo a partir de la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia, implicó la pérdida de una importante oportunidad de generar una relación más balanceada entre mercado y Estado a principios de la salida de la crisis. Se mantuvo una *política macroeconómica expansiva*, adecuada durante la crisis por existir *capacidad ociosa* en la economía, pero que al alcanzarse una utilización cercana a la plena, alrededor del año 2006-2007, comenzó a generar una inflación creciente. Como medidas para “*reprimir*” la *inflación* se desarrolló una política de poco eficaces controles de precios y posteriormente se permitió una inaceptable distorsión de los *indicadores económicos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)*. La ausencia de una formal y seria renegociación de los contratos del transporte, los servicios públicos y la energía provocaron una subinversión que implicó el deterioro de la infraestructura, mientras que en el sector energético el país pasó de ser exportador neto a tener necesidades de importar. El aumento de un “*intencionismo*” inapropiado produjo una pérdida de confianza y la huida de capitales, por lo cual el gobierno implantó un *control de cambios*, todo lo cual dificultó aún más la actividad de las industrias que requieren insumos importados. Si bien se destinaron aumentos monetarios a *políticas sociales*, los subsidios y el gasto social distaron mucho de un adecuado diseño. Más allá de que la *pobreza* y la *indigencia* se redujeron desde inicios

de la crisis, a partir del retorno de la inflación y con la posterior desaceleración de la economía, la reducción se estancó y luego volvieron a crecer, con lo cual, al año 2015, la pobreza seguía aún en un nivel muy alto de 30%.

GRÁFICO 4. Brecha PIB per cápita Argentina-EUA



FUENTE: Elaboración propia con datos de The Maddison-Project, <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>, 2013 version.

De este modo, desde el punto de vista de la Economía Social de Mercado, podemos apreciar que la Argentina pasó por una serie de crisis importantes en las cuales la economía puso de manifiesto problemas de tipo institucional, e incluso de valores. El tipo de cambio, las tasas de interés, la emisión de

dinero o el endeudamiento son *instrumentos para regular reacomodamientos de la economía*. Se trata de válvulas de escape para dosificar o amortiguar ajustes que de otro modo serían más dolorosos. Las economías enfermas no hacen uso sino abuso de ellos. Las *instituciones moldean los intereses* que en determinado momento conforman las fuerzas actuantes en una sociedad. Imponen límites a las pretensiones y al accionar de los distintos grupos. Las sociedades sanas tienen grupos de interés flexibles en aras del interés general. Si se desbordan las instituciones y se vulneran los marcos jurídicos, los instrumentos económicos se tornan inmanejables. La flexibilidad en aras del *bien común* viene de la búsqueda de la verdad y de las soluciones justas que implican a todos los miembros y exigen *soluciones compartidas*.³

A partir de este enfoque, entendemos no sólo que es posible identificar adecuadamente las fuentes de los comportamientos problemáticos, sino también generar políticas económicas adecuadas así como el marco en que estas deben ser implementadas. De este modo se podrán manifestar las grandes oportunidades que tiene el país de consolidar los aspectos positivos y seguir aprendiendo a partir de la experiencia para desarrollarse plenamente.

3 Tommasi, Mariano y Spiller, Pablo, “Enfoque neoinstitucional y Argentina”, en “Enfoque neoinstitucional y Argentina”, Mariano Tommasi y Pablo Spiller, en “Los determinantes institucionales del desarrollo argentino: una aproximación desde la NEI”, CEDI, Doc. No. 33, mayo de 2000; Llach, Juan, *Una estrategia para el desarrollo sostenible y la integración social*, Fundación Invertir, diciembre de 2001; Resico, Marcelo, “Aspectos institucionales del desarrollo argentino: convergencias, conflictos y oportunidades”, en *Revista Cultura Económica*, Año XXVIII, N° 77/78, septiembre de 2010.

3. ¿En qué consiste la Economía Social de Mercado?

A diferencia de lo que hemos observado en el caso de la economía argentina, se verifica en la mayoría de los casos de desempeño positivo del sistema económico, que independientemente del sesgo particular del gobierno en ejercicio, se mantienen un cierto conjunto de políticas –en este caso económicas– que brindan estabilidad y un marco de referencia razonable para tomar decisiones y realizar operaciones económicas en el futuro. Esto es lo que en la Economía Social de Mercado se denomina “*marco de ordenamiento*” y que resulta de vital importancia para el buen desempeño de la política económica.

Ahora bien, ¿cómo se puede desarrollar este tipo de políticas con mayor grado de consenso? ¿Qué tipo de modelo económico puede pretender un cierto consenso en una sociedad política moderna caracterizada por el pluralismo de propuestas? Una primera constatación es que los *sistemas convencionales de teoría económica* se presentan como limitados frente a este requerimiento. Por un lado, la excesiva especialización ha motivado la pérdida de vista de las conexiones entre diferentes ámbitos, como el económico, el político y el cultural, que en la realidad se presentan relacionados. Por otra parte, la discusión de ideas contrapuestas –y su intento de superación por parte de planteos meramente positivistas– ha restringido la capacidad para encontrar valores comunes que den una plataforma normativa a las posteriores decisiones técnicas.

La *Economía Social de Mercado* es el sistema de organización económica que ha logrado satisfacer estas demandas en el *caso de Alemania*, y en el de varios países que han adoptado en líneas

generales este enfoque.⁴ Este punto es importante puesto que no se trata de una teoría meramente abstracta, sino de un sistema que ha tenido resultados concretos positivos en situaciones de funcionamiento real de la economía.

EL CASO DE LA ECONOMÍA DE CHILE: DEL “SHOCK MACRO” AL CONSENSO DEL “CRECIMIENTO CON EQUIDAD”

La evolución de las políticas económicas en Chile desde la década de 1980 puede verse como un camino hacia una Economía Social de Mercado. En una primera fase se adoptó un enfoque “ortodoxo” basado en el equilibrio fiscal y monetario y se impulsó una apertura unilateral que lograron estabilizar la economía, no sin sobresaltos, y apuntalar sectores exportadores competitivos. Pero estas medidas no habrían sido suficientes para garantizar la sustentabilidad si no hubieran sido ampliadas con la recuperación de la democracia por medidas más pragmáticas o “heterodoxas”. Este enfoque fue impulsado por el consenso político de la Concertación (alianza del Partido Demócrata Cristiano y el Partido Socialista), que mantuvo políticas centrales de estabilidad macroeconómica y apertura externa haciendo énfasis en el combate contra la pobreza y la profundización de las políticas sociales. A esta síntesis se la denominó

- 4 Para una revisión de la aplicación de principios y políticas de la ESM en los casos de economías de nuestra región, véase Marcelo Resico, “El rol del Estado en la economía según la Economía Social de Mercado: casos y aplicaciones para Latinoamérica”, en Conferencia Internacional “Los desafíos económicos, políticos y sociales de América Latina contemporánea”, organizada por el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y la Fundación Konrad Adenauer, que tuvo lugar durante los días 20 y 21 de junio de 2013 en México D.F.

“crecimiento con equidad”: incluyó medidas tales como un tipo de cambio flexible, el encaje a flujos de cartera de corto plazo, el apoyo estatal a las pymes y la promoción de consorcios exportadores. Todo ello se produjo a la par de una mejora importante en la calidad institucional y de la Administración Pública. El caso resonaba con los pactos en España con posterioridad a la muerte de Francisco Franco y con Alemania luego de la Segunda Guerra Mundial, por lo que podemos observar una línea de continuidad con la Economía Social de Mercado.⁵

Por otra parte, la ESM se basa en una *visión del hombre* deudora de las tradiciones filosóficas y religiosas que fundamentan tanto la *dignidad absoluta de la persona* humana, de la que se desprenden sus derechos y responsabilidades, como la posibilidad de una síntesis de valores como *la libertad y la igualdad* de oportunidades que caracterizan a las sociedades modernas.⁶ En este sentido, la Economía Social de Mercado plantea una síntesis virtuosa entre los principios de autonomía y responsabilidad personal, y de solidaridad. Una economía productiva requiere que se fomente y despliegue la *iniciativa* de las personas; asimismo, una sociedad necesita de un grado de *cohesión* mínimo,

5 Resico, Marcelo, “El caso Chile: varias versiones, pero una sola lección”, Informe UCA-PAC, julio de 2004.

6 Desde el punto de vista de su fundamentación, este sistema se deriva de la idea inalienable de la dignidad de la persona humana, tal como queda consagrada también en la noción de derechos humanos. Un rasgo esencial de esta idea es la primacía del derecho sobre la fuerza, por lo cual todo el sistema económico, como así también jurídico y de gobierno, no puede basarse en la prevalencia del poder sino en la justicia. Estas notas básicas se han grabado a fondo en la experiencia alemana de posguerra como consecuencia del rechazo al fenómeno histórico del totalitarismo nacionalsocialista.

que sólo puede provenir de la participación conjunta en el fruto del desarrollo de esta economía.

Para lograr el objetivo de una economía que combine la libertad y el crecimiento con la igualdad de oportunidades y la participación en los beneficios de una productividad ampliada, la Economía Social de Mercado confía en la *auto-organización del sector privado* de las empresas, en un *marco regulatorio* provisto por el Estado, y en la necesaria vitalidad de las *asociaciones de la sociedad civil*.

La estructura del Estado, de acuerdo con la Economía Social de Mercado, debe basarse en el “*Estado de derecho*” y en los controles mutuos de los poderes para evitar abusos. Por otro lado, la ESM plantea –por el *principio de subsidiariedad*– que se descentralice la operatoria, en cuanto sea posible, para que las funciones se apliquen a las necesidades más concretas y directas de los ciudadanos.

Desde un punto de vista económico, la Economía Social de Mercado plantea la necesidad de organizar la economía a través de *mercados*, que despliegan el potencial productivo de la actividad humana, siempre y cuando se conformen a las leyes y las reglas generadas democráticamente desde el *Estado*, que enmarcan su actividad, en el contexto de la interrelación con las demás *organizaciones sociales*.

El interés permanente que existe en estudiar el enfoque de la Economía Social de Mercado reside, precisamente, en que constituye 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 de él.

LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO EN PALABRAS DE A. MÜLLER-ARMACK⁷

En nuestra sociedad algunos grupos buscan más la libertad, mientras otros más la seguridad social y económica. Todos buscan el crecimiento en la medida en que su grupo de pertenencia no sea perjudicado. La contraposición de los objetivos crea conflictos sociales al tratar de imponer alguno a costa de los otros. Esto llevó a formas extremas tanto liberales como intervencionistas. La ESM es un concepto de pacificación, una idea estratégica para el logro de cooperación genuina en el contexto del conflicto de objetivos. No es un enfoque utópico puesto que busca una armonización realista de los objetivos como forma de pacificación. La ESM es adecuada en la sociedad moderna en la que la aceleración del desarrollo productivo en todos los campos debido a la tecnología y a la sociedad de masas, movilizadas y amenazadas por estos cambios, busca una armonización dentro de un orden libre. No consiste sólo en hacer “tolerables” las oleadas de cambios modernos, sino en hacer posible a la sociedad participar de los frutos de ese desarrollo. Es una fórmula integradora que no obstaculiza los cambios, las diferencias o disputas, ni promete su solución completa, pero interviene constructivamente en limitar en lo posible las mayores tensiones y en producir una base realista para la acción conjunta. Esto no significa fijar un fundamento rígido que establezca el camino para todo tiempo, sino uno que apunte al camino que se debe tomar hoy.

7 Müller-Armack, Alfred (1965), “The principles of the Social Market Economy”, pp. 260-262, en Peter Koslowski (ed.), *The Social Market Economy. Theory and Ethics of the Economic Order*, Springer-Verlag Berlin, Heidelberg, 1998, pp. 255-274.

La Economía Social de Mercado se basa en la dignidad de la persona humana, por lo que plantea necesariamente una lucha contra la pobreza y por la igualdad de oportunidades. Por otra parte, busca permanentemente ciertos consensos sobre equilibrios sociales y económicos fundamentales. Para ello tiene a la negociación y al arbitraje como herramientas esenciales para la *resolución de conflictos*. En este campo es muy importante la necesidad de *cohesión social* que aminore las disputas sociales y dé lugar a un clima en el que se puedan resolver los conflictos de interés por la vía de la negociación. Por el contrario condiciones de desigualdad y una escasa fortaleza de sociedad civil implican dificultades para el enfoque. En este sentido, la Economía Social de Mercado debe apuntar a garantizar la *paz social* y el logro de consensos amplios no sólo como objetivo normativo sino como metodología política. Se espera desde el punto de vista económico que las soluciones consensuadas y sustentables impacten positivamente en el crecimiento económico y en la competitividad.

4. Principios económicos de la Economía Social de Mercado

Para llevar a la realidad económica concreta los enunciados enumerados hasta aquí, la Economía Social de Mercado se basa en una serie de principios económicos que se derivan de aquellos. La primera enumeración se debe al aporte del economista alemán 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.

Principios estructurales y reguladores

Los principios estructurales implican el despliegue de una *economía de mercado*. Cuentan entre ellos la propiedad privada de los medios de producción; la existencia de mercados abiertos y competitivos, de libertad de establecer contratos y de requerimientos de transparencia en todas las operaciones; la necesidad de políticas económicas estables y predecibles, y la primacía de la política monetaria. En cuanto a los principios reguladores, tienen que ver con el marco institucional y la política económica a cargo del Estado. Podemos enumerar la *intervención del Estado* en el control y la reducción del poder monopólico (o política de defensa de la competencia), una política anticíclica integral que modere los auges y recesiones, la política social que garantiza la igualdad de oportunidades y la necesidad de que los precios reflejen todos los costos (para internalizar al mercado los beneficios y costos externos que no tendría en cuenta, lo que implica límites a la contaminación y a las conductas depredadoras). A modo de síntesis, se puede consultar el siguiente cuadro sinóptico en el cual figuran el conjunto de los principios enumerados:⁸

Los distintos principios de la Economía Social de Mercado, tanto en sí mismos como en sus distintas combinaciones, están sujetos a *diferentes interpretaciones*. Cada grupo en el conjunto social y político tiene su visión e interpretación de la combinación

8 Goldschmidt, Nils y Wohlgemuth, Michael (eds.), “Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik”, *Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik* 50, Mohr Siebeck-Verlag, Tübingen, 2008.

óptima entre los principios, pero no cuestiona la existencia de estos elementos constitutivos, lo que posibilita la *conformación de consensos*.

CUADRO I. Sinopsis de los principios económicos de la ESM



Por ejemplo: 1. En el *debate entre los políticos* liberales-conservadores y socialdemócratas sobre las compensaciones sociales y los impuestos a la renta, la cuestión se centra en definir la cuantificación y no en la necesidad del uso de estos instrumentos; 2. En *coyuntura recesiva*, es decir, cuando se produce una situación de desempleo elevado, el rol del Estado es mayor que en tiempos de bonanza, en los cuales los individuos pueden y deben procurar su bienestar básicamente sin ayuda; 3. Los mercados de trabajo y financieros en el contexto de la *globalización* exigen

más flexibilidad, pero también más atención y cuidado que en el contexto de una economía internacional más cerrada.

De acuerdo a las diferencias en cuanto a la *estrategia competitiva*:⁹ el *modelo anglosajón* se caracteriza por la flexibilidad laboral, la desregulación, la privatización y el fomento de la aceptación del riesgo. Si bien en cuanto a los resultados hasta cierto punto fomenta el dinamismo innovador y el liderazgo que asume altos riesgos, el talón de Aquiles es la volatilidad que implican los riesgos tomados y, por tanto, su falta de sustentabilidad. Por otra parte, la polarización, en cuya base se encuentra la falta de cooperación entre capital y trabajo, que se está generando parece poner en riesgo la equidad mínima y el consenso social.¹⁰

Otro caso que se presenta como un éxito económico es el *modelo asiático*. En general, en estos casos se trata de democracias de características más jerárquicas o de sistemas autoritarios. En cuanto a la estrategia económica, se han basado a nivel interno en el desarrollo de estrategias público-privadas para el fomento de empresas y sectores competitivos orientados al mercado externo. En el afán por desarrollarse económicamente, en un primer momento se dejaron de lado cuestiones sociales y ecológicas, que luego pueden ser retomadas por razones de

- 9 Basada en los Modelos de Inserción Competitiva o Modelos “culturales” de competitividad del Anuario Mundial de Competitividad del IMD (Institute for Management and Development).
- 10 Interpretación propia a partir de los datos de Caro Céline-Agathe, “Trump is simply the end product. The polarisation of U.S. politics is the culmination of long-term trends”, *KAS International Reports*, Issue 2, 18 de julio de 2016. Una descripción del fenómeno también se encuentra en Krugman, Paul, “A tale of two moralities”, *The New York Times*, 13 de enero de 2011.

sustentabilidad política. El modelo asiático se caracteriza por una mayor presencia de un Estado jerárquico o autoritario, y su punto de partida se basa en el aprovechamiento de bajos costos laborales con una seguridad social más limitada; en los casos de bajo desarrollo incluso prolifera la difusión de la economía informal. En cuanto a los casos de éxito, desarrollan economías innovadoras y requieren cuantiosas inversiones en capital humano.¹¹

Tanto en el modelo asiático como en el anglosajón ha persistido y existe hoy una tendencia al darwinismo social, es decir, una concepción del éxito en la competencia inspirada en la “supervivencia del más apto”. En este sentido, se privilegia el crecimiento económico y la innovación por sobre los demás elementos sociales, que luego, a partir del logro de esos objetivos primarios, podrían ser retomados.

Por el contrario, en la Economía Social de Mercado la búsqueda del crecimiento y la innovación se concibe como ligada al desarrollo social, educativo y a la igualdad de oportunidades como elementos inseparables. Desde el punto de vista competitivo, este modelo está caracterizado por un fuerte énfasis en la estabilidad, el consenso social y las regulaciones. En esta línea, favorece la concepción de estrategias innovadoras nacionales de largo plazo fundadas en la formación de capital humano y de capital social.

Proceso de mercado e intervención

Un elemento importante del enfoque de la política económica dentro de una Economía Social de Mercado tiene que ver con su

11 Sen, Kunal, “Governance and development outcomes in Asia”, *ADB Economics Working Paper Series*, 384, Enero de 2014.

recomendación frente a *ajustes del sistema económico*. En un mercado se producen de tiempo en tiempo variaciones de la oferta y la demanda que implican ajustes para la estructura de producción empresarial en cuanto a factores de la producción como el trabajo y los bienes de capital. Frente a la necesidad de reacomodamiento económico existen tres *estrategias posibles* de la política económica:

La primera es el *laissez-faire* (por la famosa frase de los fisiócratas franceses, que significa “dejar hacer, dejar pasar...”), es decir, no hacer nada, puesto que el mercado se autorregula; esta estrategia puede conllevar en varios casos un elevado costo social. La segunda es el *control-coactivo*, que interrumpe el proceso económico del sistema de precios y, por lo tanto, conduce en el corto o mediano plazo a desequilibrios económicos. La tercera estrategia, que propone la Economía Social de Mercado, consiste en la *intervención-cooperativa*, la cual alienta el proceso de ajuste moderando sus consecuencias sociales y humanas, y apoya permanentemente, de modo especial, a los grupos más débiles, para lograr una reinserción en un escenario cada vez más favorable.

5. Rol económico y estructura del Estado en una Economía Social de Mercado

Como hemos visto, la Economía Social de Mercado, para poner en práctica los principios que la identifican, requiere de la aplicación de los principios y políticas económicas que desarrollamos en párrafos precedentes. Ahora bien, esto implica la existencia del Estado, con una *burocracia especializada* y en conexión con las necesidades sociales, que sea capaz de distinguir entre las tareas que debe cumplir, delegar, fomentar o abstenerse de realizar.

Según la Economía Social de Mercado, el Estado moderno es aquel que atiende eficazmente las necesidades de los ciudadanos generando asimismo adhesión. Una frase clásica, atribuida a menudo a Ludwig Erhard, el ministro de Finanzas de Konrad Adenauer considerado el “padre de la Economía Social de Mercado” puesto que fue la persona más destacada en su implementación, dice que se debe apuntar a que la sociedad tenga “tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario”.

En nuestra región, y particularmente en la Argentina, sin embargo hemos sufrido como modas las oleadas de visiones polarizadas sobre el rol que el Estado debe cumplir en la sociedad y en la economía. En la década de 1990 se impuso un consenso alrededor de la consigna “*cuanto menos Estado mejor*”, y desde los 2000 en adelante, lo contrario: “*cuanto más Estado mejor*”. La realidad es que se necesitan tanto las lógicas del mercado, como motor principal de la creación de riqueza, como el Estado en su rol sobre todo regulador, así también como la sociedad civil, en la que pueden crearse y recrearse otras necesidades humanas y sociales.

Los extremos opuestos a un Estado moderno son el “*Estado cooptado*” por grupos de interés específicos, que tiene una finalidad clara porque es muy estrecho, pero deja de lado las demandas de la mayoría de la población, y el “*Estado populista*”, muy común en nuestro subcontinente, que consiste en adaptarse automáticamente al impulso personal del gobernante de turno, especialmente cuando está rodeado del aura de la autoridad concentrada y la retórica demagógica.

Si bien durante las décadas de 1980 y 1990 prevaleció la postura que asociaba el sector privado a la eficiencia y el sector público

con lo opuesto, las experiencias recientes ponen de manifiesto que las *reformas económicas de los años noventa* resultaron más beneficiosas en países donde el *Estado es fuerte pero concentrado* en las tareas de su específica incumbencia. Por otra parte, desde los 2000 en adelante, los países que adoptaron el Estado populista sólo han provocado conflictos internos, no resolvieron el problema de la pobreza y han generado una clase dirigente que se enriquece y se perpetúa en el poder, que era el objetivo contrario al que plantearon en su origen.

De este modo y por contraposición se llega a la conclusión de que un Estado moderno debe ser fuerte para sostener su independencia de los diversos grupos de presión, y al mismo tiempo limitado para no excederse ni abusar en las funciones que desempeña. Justamente, la Economía Social de Mercado propone un “*Estado fuerte pero limitado*”, cuyo núcleo radica en limitar al mismo tiempo la concentración del poder político y del poder económico. Debe ser fuerte para defenderse de los monopolios y grupos de presión, y así salvaguardar la constitución económica. *La constitución económica* es el conjunto de tareas que el Estado debe realizar para garantizar un sistema de mercado al servicio del conjunto de los ciudadanos. Estas tareas implican el uso de medios conformes con la libertad y el mercado.

De aquí se deriva una doble tarea: en primer lugar, *garantizar la independencia* de aquellos a quienes se les ha delegado el gobierno y la función legislativa, para posibilitar así la búsqueda del *bien común* frente al *interés sectorial* de los *grupos de presión*; las falencias de este requerimiento de la función del Estado llevan a tipos de Estado que pueden ser caracterizados como débiles, cooptados, manipulados o elitistas. En segundo lugar, proveer una sofisticada combinación de *controles y balances*, para prevenir

y limitar el uso arbitrario del poder coercitivo político; la falencia de este requerimiento lleva a corrupciones de la autoridad del Estado que pueden ser caracterizadas como totalitarismo, autoritarismo, demagogia y populismo.

Burocracia legal *versus* neo-patrimonialismo y clientelismo

La Economía Social de Mercado no sólo desarrolla el rol específico que el Estado debe tener, la estructura de su actividad, sino también el tipo de burocracia necesaria para cumplir esas tareas y objetivos. Las deficiencias en la forma y resultados de la *administración pública* en el mundo en desarrollo muchas veces están condicionadas por un fenómeno que cada vez concita más interés entre cientistas sociales y políticos.¹² Nos referimos al “neo-patrimonialismo” y al “patronazgo-clientelismo”, que están vinculados entre sí.

El *neo-patrimonialismo* se produce cuando bajo la fachada de un Estado legal moderno se esconden prácticas informales cuya lógica está diseñada para la acumulación y preservación del poder y para *extraer recursos* en lugar de ponerlos al servicio de las personas. En este sistema los gobernantes o funcionarios ejercen el poder no como forma de servicio público sino como una propiedad privada, y en lugar de servir al interés colectivo se rinden ante las demandas particularistas. Distribuyen recursos públicos de modo restringido, arbitrario y secreto, a individuos o grupos particulares a cambio de subordinación y apoyo político. Las relaciones son clientelares en lugar de estar basadas en la legalidad.

12 Al respecto puede consultarse Resico, Marcelo, “Neo-patrimonialismo y patronazgo-clientelismo. Una revisión temática de literatura”, en *Revista Cultura Económica*, Año XXXIII, N° 90, Diciembre de 2015: pp. 60-75.

El *patronazgo-clientelismo* se refiere a un tipo de estructura social en la cual se forman lazos verticales entre individuos de poder y estatus socio-económico desigual con el fin de obtener beneficios mutuos a través del *intercambio de favores*. Los vínculos patrón-cliente obtienen su legitimidad de la naturaleza voluntaria de la entrada, así como de las expectativas de reciprocidad en el intercambio de bienes y servicios. Sin embargo, la *relación es esencialmente asimétrica* en su estructura y en sus resultados. El cliente “compra” protección y acceso a recursos pero renuncia a su autonomía como ciudadano al reconocer al patrón en una posición de autoridad dominante al que debe ofrecerle su lealtad y servicios. De este modo se generan *instituciones económicas y políticas extractivas*, que cristalizan la desigualdad y son inadecuadas para combatir la pobreza.¹³

Así, desde el punto de vista de la Economía Social de Mercado se impone una tarea de *imparcialidad institucional y transparencia* ineludible. Las experiencias de reformas económicas exitosas donde se sostienen resultados sociales positivos muestran que, lejos de existir un “Estado mínimo”, se ha contado con un *Estado “fuerte y limitado”*. Para ello es indispensable mejorar la eficiencia de la administración pública y de la provisión de servicios públicos con base en reglas imparciales. La definición y la estructura del Estado moderno, fuerte y limitado, que se distingue de los excesos mencionados, requiere la enumeración y la caracterización de ciertos elementos básicos. Estos son: visión estratégica, consensos sobre políticas de largo plazo, independencia de los

13 Estados “predatorios,” “desarrollistas” e “intermedios”, según Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, 1995.

grupos de presión, prevalencia de las reglas por sobre la discrecionalidad, fomentar la subsidiariedad-participación, la excelencia de la función pública y la lucha contra la corrupción.

6. Economía Social de Mercado frente a otros sistemas de organización económica

En la época en que se desarrolló la Economía Social de Mercado se la concibió como una tercera vía entre el “liberalismo clásico” y el “socialismo”, o desde el punto de vista económico, entre el *laissez faire* y la “planificación central” de la economía. Esta caracterización de la Economía Social de Mercado hunde sus raíces en las diferencias entre el “*solidarismo*”, o pensamiento social cristiano, frente al “*liberalismo*” y al “*socialismo*”.¹⁴ En la actualidad, si bien se mantienen algunas características de ese debate, es cierto que se han modificado significativamente debido a cambios importantes a nivel mundial. Por un lado, la crisis del comunismo y la planificación central, cuya fecha significativa se asocia a la *caída del muro de Berlín* en el año 1989, ha llevado al abandono de ese sistema económico en la ex Unión Soviética, en los países afines del este de Europa e incluso en países que se conciben como continuadores del comunismo, como China.

Por otra parte, la *crisis financiera*, con epicentro en Wall Street y la City de Londres, denominada “*de las hipotecas*” (o *subprime*

14 Consúltense “La Economía Social de Mercado y las corrientes de pensamiento”, pp. 154-169, en Resico, Marcelo, “Introducción a la Economía Social de Mercado. Edición latinoamericana”, Programa de Políticas Sociales en Latinoamérica (SOPLA), Konrad Adenauer Stiftung, septiembre de 2011.

en inglés) ha puesto de manifiesto las deficiencias de un modelo de “mercado desregulado” sin requisitos sociales. Como consecuencia de esa crisis se llegó a lo que se ha denominado la “*gran recesión*” de la economía internacional, que va de los años 2007-2008 hasta prácticamente la actualidad. Bajo este paradigma se relajaron de manera grave las regulaciones económicas y se produjo una concentración económica de la propiedad y la riqueza.¹⁵ Como resultado, se asiste al deterioro de la situación social en muchos países y al debilitamiento de los valores cívicos y democráticos, con el ascenso de partidos nacionalistas.

En el momento en que se produjo la crisis financiera, todos los países reaccionaron con una política de *mayor intervención del Estado* en la economía.¹⁶ En este contexto se perfilaron dos tendencias que definirán el debate sobre los sistemas económicos y

15 Al respecto, un informe reciente de Oxfam señala con base en datos de Forbes y del Credit Suisse Global Wealth Databook que desde 2015 el 1% más rico de la población mundial posee más riqueza que el resto del planeta. Actualmente, ocho personas poseen la misma riqueza que 3.600 millones de personas, es decir, que la mitad más pobre de la humanidad. Los ingresos del 10% más pobre de la población mundial han aumentado menos de 3 dólares al año entre 1988 y 2011, mientras que los del 1% más rico se han incrementado 182 veces más. (Informe de Oxfam “Una economía para el 99%”, enero de 2017; Informe 210 de Oxfam, “Una economía al servicio del 1%”, 18 de enero de 2016. Ambos en www.oxfam.org.) Estos datos y puntos de vista han llegado por su parte a ser debatidos dentro del World Economic Forum: Winnie Byanyima, Executive Director, Oxfam International, “Let’s ditch the economy of the 1% and replace it with a human economy”, World Economic Forum, 20 de abril de 2016.

16 Financiado a los bancos y empresas en problemas, generando políticas de infraestructura pública, aumentando los recursos para los fondos de seguros de desempleo, etcétera. Asimismo, comenzó un debate en cuanto a reformular las regulaciones nacionales y las instituciones internacionales.

sus políticas concomitantes de aquí en adelante. Por un lado, la mayor parte de los países desarrollados han adoptado estas políticas con el criterio de una *intervención coyuntural*, orientada a la recuperación de la economía del sector privado, entendida como el motor primario del crecimiento. Por otro lado han hecho su aparición un grupo de países emergentes en los que la intervención estatal apunta a *administrar desde el Estado* las economías por tiempo indefinido. Los líderes de varios países han adoptado pragmáticamente un nuevo modelo, el “*capitalismo de Estado*”, que creen puede ayudar a superar la crisis financiera y de los “mercados autorregulados”, garantizando el crecimiento económico.

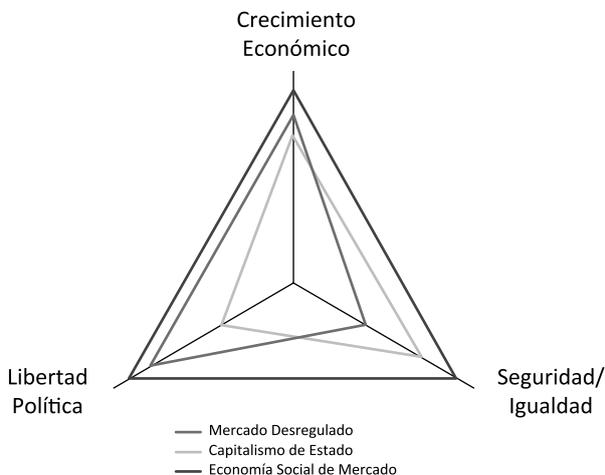
El *capitalismo de Estado* es un sistema en el que el gobierno actúa como el actor económico dominante y utiliza los mercados básicamente para su beneficio político. Para ello combina el autoritarismo político con el *control estatal de los sectores clave* de la economía. Los gobiernos que practican el “capitalismo de Estado” saben, después de la experiencia del comunismo soviético, que sostener el crecimiento económico es esencial para mantener el *monopolio del poder político*. A su vez, el poder político se hace más valioso porque puede ser convertido en privilegios y en riqueza.¹⁷

La economía en estos países conserva teóricamente la propiedad privada y una apertura pragmática del comercio exterior, pero al servicio del Estado y de sus conductores. Un Estado más grande y omnipresente, que provee más oportunidades de condicionar a los actores económicos y sociales. El gobierno usa las compañías estatales o controladas por el Estado y otros actores sociales para avanzar en sus políticas. En el capitalismo de Estado, el éxito en

17 Bremmer, Ian, “State capitalism comes of age”, en *Foreign Affairs*, May/ Jun, Vol.88, Issue 3, 2009.

los negocios depende de las *relaciones cercanas entre los empresarios y los funcionarios políticos*. El gobierno controla la economía actuando como un capitalista, es decir, apropiándose de excedentes desde la economía privada (reservas de divisas acumuladas gracias a las exportaciones, rentas de los recursos naturales y/o de la operación de grandes empresas controladas) para su posterior inversión, a través de coerción o la amenaza de la coerción. La política de “*apropiación del excedente*” requiere un sistema productivo capaz de generar riqueza.

CUADRO 2. Sistemas económicos actuales y sus principios¹⁸



18 Elaboración propia en base al “triángulo mágico” de Alfred Müller-Armack (Müller-Armack, Alfred, 1965, “The principles of the Social Market Economy,” pp. 260-262, Capítulo 14, en Peter Koslowski, ed., *The Social Market Economy. Theory and Ethics of the Economic Order*, Springer-Verlag Berlin, Heidelberg, 1998, pp. 255-274).

Sin embargo, el sistema tiene fuertes limitaciones, crecientes en el tiempo. Las decisiones económicas, tomadas por políticos y burócratas, agregan ineficiencias haciendo a los *mercados menos competitivos*, eficientes y productivos. La mezcla de negocios con gobierno anula la competencia, sumado a que el capitalismo de Estado no cree en las leyes contra los monopolios. La mayoría de las empresas administradas por el Estado se caracterizan por la burocracia, el gasto sin control, los negociados y una pobre administración de los recursos. La *corrupción* es mayor a medida que el Estado crece, impulsando un deterioro del funcionamiento estatal, de los servicios públicos y la infraestructura.

Por otra parte, la politización de las relaciones económicas lleva a la *desarmonía de intereses*, manifiesta en una tensión constante y creciente. La apropiación del excedente expande la *lógica de suma cero*, por la cual un individuo o grupo gana a expensas de otro, incentivando la escalada del conflicto entre partes. Así, se puede producir una tensión al interior de la clase dominante, o entre la propia clase dominante y el resto de la sociedad. Con el tiempo, los sistemas de capitalismo de Estado se erosionan.

El capitalismo del “*mercado autorregulado*” ha llevado a la “gran recesión” actual, a partir de la concentración económica, la captura de las agencias reguladoras por parte de los grupos de interés y una desregulación imprudente que causó la gran inestabilidad financiera posterior. Sin embargo, su presente reemplazo por sistemas de *capitalismo de Estado* sólo profundizará estas deficiencias, generando una economía ineficiente y concentrada, a la par de sistemas sociales cada vez más autoritarios y opacos a la participación ciudadana, aumentando el incentivo a la corrupción.

6.b. Sistemas económicos hoy. Un análisis conceptual

De este análisis de la historia económica reciente desde la Economía Social de Mercado se concluye que por un lado existe lo que podemos llamar el “*capitalismo rentista*”, en el que se puede observar la presencia pragmática de elementos de la economía de mercado (como derechos de propiedad, contratos, intercambios, comercio exterior, etc.), pero debajo de estos arreglos prevalece la *lógica neo-patrimonial* en la interacción entre el Estado y los sectores económicos clave.¹⁹ La acumulación neo-patrimonial de poder y recursos requieren ambas del apoyo interno de los políticos y funcionarios y el externo de los grupos de interés privados. Bajo esta organización, lo que prevalece es la motivación de la “*búsqueda de rentas*” (*rent seeking*), caracterizada por la búsqueda de posiciones de poder para la ganancia privada y la expansión del privilegio en la economía, en lugar de una competencia leal.²⁰ Este sistema deriva por lo general en una concentración del poder y de la riqueza que no se basa en el “*servicio público*” ni en el “*servicio a los consumidores*” sino que constituye una desigualdad basada en la exclusión y la extracción. El capitalismo rentista está basado en un juego de “*suma cero*” en lugar de en un juego de “*suma positiva*”, y por ello está generalmente enfocado a la *redistribución* en lugar de a la *creación y la producción*. El capitalismo rentista, junto con su marco institucional neo-patrimonialista, reproduce la concentración y la inequidad. Por tanto, los problemas de la inequidad

19 Ranking de “capitalismo rentista (*crony capitalism*)”, *The Economist*, “Planet Plutocrat”, 15 de marzo de 2014; “Comparing crony capitalism around the world”, 5 de mayo de 2016.

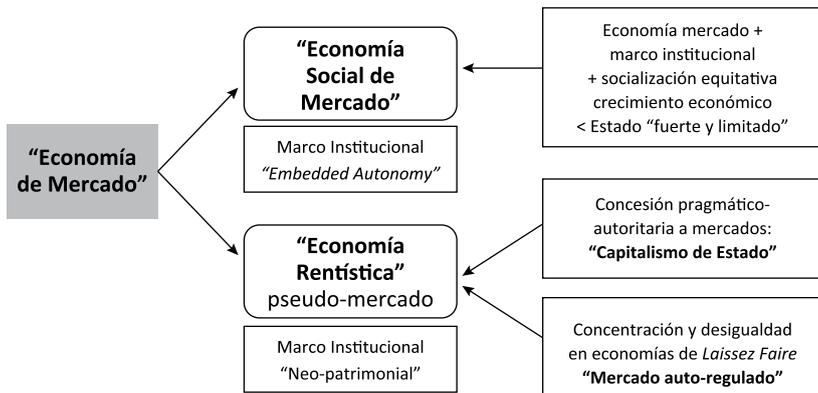
20 O como la denominan Acemoglu y Robinson, “instituciones económicas extractivas” (Acemoglu, Daron y Robinson, James, *Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business, Nueva York, 2012.

estructural y al mismo tiempo de la persistencia de la pobreza se relacionan a la prevalencia de esta lógica.

Los caminos hacia el “capitalismo rentista” son diversos; actualmente podemos observar tres formas evolutivas principales. Primero, puede ser identificado en varios de los procesos de *liberalización pragmático-autoritaria* de las precedentes economías planificadas que están evolucionando hacia lo que hemos llamado “capitalismo de Estado”, donde el Estado es el actor dominante de la economía, controlando empresas clave. En estos casos, la propiedad, el mercado y el comercio son permitidos, a diferencia del sistema de economía planificada, pero son utilizados para la sustentabilidad de un régimen autoritario.²¹ Segundo, puede ser generado en *economías de mercado* basadas en el principio del “*laissez faire*” y del “*Estado mínimo*”, donde un marco institucional imparcial y el principio de “igualdad ante la ley” son abandonados en la práctica (aun cuando consten en la ley formalmente). La concentración de la riqueza y el poder consiguen influenciar o “capturar” ciertas agencias o partes del Estado para el propio interés, desarrollando de este modo una lógica neo-patrimonialista, basada en el privilegio que reproduce la inequidad. Tercero, puede desarrollarse desde *economías “tradicionales”* en que las relaciones patrón-cliente prevalecen, basadas generalmente en la extracción de recursos naturales, que tratan de modernizar, sólo superficial o formalmente, la estructura estatal y los mercados, pero subyacente o informalmente la lógica continúa siendo neo-patrimonial.

21 Bremmer, Ian, “State capitalism comes of age”, en *Foreign Affairs*, May/Jun, Vol.88, Issue 3, 2009; Resico, Marcelo, “A debate on models of capitalism and the Social Market Economy”, Konrad Adenauer Foundation, Online publication, Brasil, junio de 2013.

CUADRO 3. Formas contemporáneas de la economía de mercado



Sin embargo, existe otra forma de *economía de mercado* basada en el *Estado de derecho*, contraria a la lógica del privilegio, que requiere una forma de Estado particular en que se garantiza una *competencia leal y efectiva* y la *soberanía de los consumidores* en un alto grado. Este marco institucional demanda la presencia y operación de un *Estado fuerte y limitado*, basado en el mérito, donde existe un alto grado de justicia y se garantizan derechos iguales ante la ley.²² No es un Estado “fuerte” por la concentración de poder, recursos o funciones, sino en la medida en que garantiza su independencia de las presiones de los grupos de interés particular para poder actuar en línea con el bien común.

22 Véase Rüstow (1932), “Liberal Intervention” y Röpke (1944), “The Guiding Principles of the liberal Programme”, ambos en Hans Willgerodt et al. Asimismo, véase Streit, Manfred E. y Wohlgemuth, Michael, “The Market Economy and the State. Hayekian and ordoliberal conceptions”, en Peter Koslowski (2000), *op.cit.* pp. 224-269.

Se trata de un Estado que aplica las reglas del tratamiento igualitario y sostiene una economía de mercado con una competencia leal y productiva, en la cual el ganador es aquel que realiza una mayor contribución a los consumidores, y no aquel que injustamente moldea las leyes a su favor utilizando la influencia.²³ Este sistema económico es la Economía Social de Mercado, y constituye el marco para las políticas y orientaciones que este trabajo recomienda para desterrar la pobreza.

7. Consensos básicos y “políticas de Estado”

El funcionamiento adecuado del sistema de la Economía Social de Mercado requiere explícitamente que exista una base de *consenso* que lleve a un clima cooperativo con la política económica. En una economía dada puede existir *cooperación o conflicto de intereses* (por ejemplo, diferencias en cuanto al salario por una determinada prestación). La ESM no requiere coincidencia permanente de los intereses de todos los grupos, pero no puede funcionar con conflicto continuo. En diversos sistemas económicos (compatibles con la democracia y el Estado de derecho, por contraposición a los sistemas autoritarios o populistas), esta situación es similar. Sin embargo, la Economía Social

23 Para lograr esta estructura estatal se debe apuntar a una “autonomía imbricada” (*embedded autonomy*) (Evans, Peter, *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, 1995). En ella, por una parte la autonomía da fortaleza para sostener la imparcialidad y por ende “igualdad ante la ley” por medio de una selección meritocrática del servicio público y una lógica racional-legal, y por otra parte, “imbricación”, que significa conexión con la sociedad civil de un modo transversal, inclusivo y dialogal.

de Mercado es uno de los pocos sistemas que lo declara explícitamente y contiene una serie de principios, instituciones y políticas concretas inspiradas en este objetivo.

En primer lugar, en cualquier *conflicto de intereses* nunca se pone en cuestión la razón de ser del contrincante, sino sólo la dimensión de sus intereses. En segundo lugar, se parte del supuesto de que no pueden prevalecer los intereses propios en todas sus dimensiones y magnitud, por lo que se exige una disposición a buscar y aceptar consensos.

Como ejemplo de esto podemos mencionar el caso en que los *empresarios* deben aceptar la existencia de sindicatos, porque las huelgas los perjudican y no pueden sustituir a todos los trabajadores por máquinas, mientras que por otro lado los sindicatos perderían la razón de su existencia si los empresarios cerraran las empresas o trasladaran la actividad a otro país. Otro ejemplo de la necesidad de coexistencia es la que se da entre los *grupos civiles* que ejercen sus derechos y formulan sus pedidos sin cuestionar al Estado como tal y, por otra parte, el Estado sabe que apoya a los grupos que además le sirven de indicadores para saber dónde los ciudadanos tienen problemas o cuáles son sus necesidades.

Los *actores del orden económico* consisten en el gobierno y la administración pública del Estado, políticos a nivel nacional, regional, local. Empresarios: asociaciones sectoriales o en forma individual. Trabajadores: representados por sindicatos o agrupaciones similares. Instituciones autónomas: Banco Central, agencia de defensa de la competencia, superintendencias y cámaras empresariales, defensa del consumidor. Grupos de la sociedad civil: representan ciertos intereses parciales de los ciudadanos.

8. ¿Una Economía Social de Mercado para la Argentina?

Llegados a este punto es interesante realizar un análisis de los obstáculos a la implementación de la ESM en la Argentina, así como la necesidad de ella, y explorar algunos caminos o estrategias para lograrla.

En cuanto a los *obstáculos de implementación*, los hemos dividido en políticos, económicos y sociales. Comenzando por los *políticos*, podemos detectar, de acuerdo con los elementos históricos desarrollados en párrafos anteriores, una debilidad manifiesta en el logro de consensos sociales por parte de la dirigencia (política, empresaria, sindical, académica, etcétera), en el contexto de un cierto equilibrio de fuerzas en cuanto a las constelaciones de grupos de interés y de opinión. Asimismo, se puede diagnosticar una cierta debilidad de la *cultura política* por la carencia de propuestas con base en principios, que se condensan en instituciones sólidas y respetadas, lo cual contamina permanentemente la actividad política de visiones cortoplacistas y meramente instrumentales.²⁴

En referencia a los *obstáculos económicos*, en general hay que admitir que son menores. La Argentina es un país que goza de abundantes y variados recursos naturales, y posee recursos

24 Desde el punto de vista político, la Argentina puede caracterizarse como una estructura de poder dividida, donde un relativo equilibrio de los poderes sociales, en un vacío de consensos y de un Estado de derecho que los exprese, hace que se compita por el poder para beneficiar a los intereses del grupo propio, sin tener en cuenta soluciones más transversales y sostenibles. Por estas razones se presenta como un tipo de democracia con gran vitalidad y también elevado grado de contradicciones organizativas.

humanos de alto valor. La falla reside más en el *capital social*, es decir, la capacidad de encontrar soluciones cooperativas, y en el capital institucional mencionado en el punto anterior. Algunos analistas señalan agudamente que quizás la abundancia de recursos en lugar de facilitar, puede haber funcionado como un factor de subdesarrollo del capital social e institucional.²⁵ Desde un punto de vista de la política económica, existe un obstáculo en la dificultad por sustentar una *política contracíclica* estable, que evite tanto las recesiones con desempleo como el sobrecalentamiento inflacionario en los auges. La debilidad de las políticas contracíclicas requeridas para la estabilidad macroeconómica en la experiencia argentina reciente, sin embargo, reside en la inestabilidad institucional y en la falta de consensos señalada anteriormente.

En cuanto a los *desafíos sociales*, el más importante, que se ha ido agravando en el período democrático, es el de la *pobreza*. La pobreza crónica (problemas de alimentación, salud, educación y empleabilidad asociados) es, aun con la mejora de los indicadores en los últimos años, alta –al menos en el contexto de un país que tiene la dotación de recursos que hemos visto antes. El *sector informal* sigue siendo muy amplio, no sólo

25 Al respecto, puede revisarse literatura que refiere a la “maldición” de los recursos naturales, que plantea la pregunta de si la abundancia de estos resulta en una situación ambigua en la cual los recursos facilitan en cierto sentido, y son causa de ciertas desventajas en otro. Un desarrollo de este tipo se encuentra en la definición de instituciones “extractivas” en contraposición de las “inclusivas” que constituye la tesis central de Acemoglu y Robinson en su reciente obra. (Acemoglu, Daron y Robinson, James, *Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business, Nueva York, 2012).

en términos de “ilegalidad” sino en términos de “debilidad productiva”.

En este contexto, es importante tener en cuenta que la Economía Social de Mercado puede ser un aporte importante dado que provee un marco de principios, de instituciones y de políticas económicas conscientemente integrado para realizar una síntesis superadora. Este enfoque o similares han tenido su importancia en países de la región que han obtenido los mejores resultados, mientras que en muchos de ellos aún persisten las propuestas ideologizadas, retóricas y pragmáticas que no permiten un *desarrollo económico equitativo y sustentable*.²⁶

El enfoque de la Economía Social de Mercado es superador frente a los enfoques que se han utilizado en la política económica argentina por una serie de razones: enfatiza tanto los *requisitos políticos* como el *marco institucional* dentro del cual se aplican las medidas económicas específicas. Asimismo, pone el acento en el *diálogo político* para construir consensos y políticas de Estado estables en el tiempo. 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.

26 Para una caracterización y clasificación a este respecto puede consultarse mi ponencia “El rol del Estado en la economía según la Economía Social de Mercado: casos y aplicaciones para Latinoamérica”, Conferencia Internacional “Los desafíos económicos, políticos y sociales de América Latina contemporánea”, PEI Colmex – KAS, 21-06-2013, México D.F.

En este sentido, las propuestas para superar los obstáculos mencionados, en línea con la Economía Social de Mercado, son difundir una amplia conciencia con respecto al problema “*deuda social*” en la Argentina y cómo este está asociado a las falencias organizacionales e institucionales señaladas. En general, en el debate público se presentan como disociados: por un lado, las *posturas de izquierda* enfatizan problemas sociales o de inequidad, pero muchas veces se desentienden de la calidad institucional necesaria para superarlos, cayendo en el “populismo”; por otro lado, *posturas de derecha* plantean la calidad institucional y la defensa de las libertades, sin elaborar —más allá del “efecto derrame”— cómo esa mejora institucional y del respeto de las libertades tendrá resultados concretos en la mejora de las condiciones sociales y la equidad. En este sentido, la Economía Social de Mercado encarna nuevamente una síntesis adecuada entre “sensibilidad social”, “calidad institucional” y “eficacia económica”.

Por último, es necesaria una profunda reforma de los mecanismos reales del poder del “*corporativismo disfuncional*” que guía la lógica actual de los grupos de interés hacia el fortalecimiento de partidos políticos que organicen coaliciones de intereses con base ideológica y programática. Esto, por lo desarrollado en párrafos precedentes, implica claramente un cambio de “*cultura política*”. En este sentido, la ESM plantea el “*diálogo político democrático*” para impulsar los consensos fundamentales de un orden económico a través de partidos políticos modernos y en fluido intercambio con los grupos económicos y sociales, académicos y de la cultura, de manera transparente hacia la opinión pública, para encontrar los “*mínimos comunes denominadores*” que son el punto de apoyo de una democracia pluralista, y de una economía y una sociedad que se desarrolla.

La Fundación Konrad Adenauer es una institución política alemana creada en 1964 que está comprometida con el movimiento demócrata cristiano. Ofrece formación política, elabora bases científicas para la acción política, otorga becas a personas altamente dotadas, investiga la historia de la democracia cristiana, apoya el movimiento de unificación europea, promueve el entendimiento internacional y fomenta la cooperación en la política de desarrollo. En su desempeño internacional, la Fundación Konrad Adenauer coopera para mantener la paz y la libertad en todo el mundo, fortalecer la democracia, luchar contra la pobreza y conservar el entorno de vida natural para las generaciones venideras.