

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

SERIE PUBLICACIONES.

DEBATE SINDICAL N° 7

***EL ESTADO EN LA ECONOMÍA SOCIAL
DE MERCADO.***

EL MODELO Y LA REALIDAD

ALEMANA

Dr. Alfred Pfuller

C 98 - 02996

FUNDACION FRIEDRICH EBERT
Darío Urzúa 1763 ■ Santiago ■ Chile
Teléfono (562) 341 40 40 ■ Fax (562) 223 24 74

DEBATE SINDICAL Nº 7

EI ESTADO

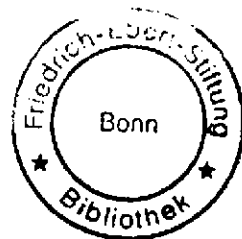
en la

ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO.

EL MODELO Y LA REALIDAD ALEMANA

Dr. Alfred Pfaller

Agosto de 1997



C 98 - 02996

INTRODUCCIÓN

El texto que presentamos en esta ocasión, fue parte de una serie de seminarios-talleres que se realizaron a propósito de la visita del Dr. Alfred Pfaller, editor de la revista *"Política Internacional y Sociedad"* de la Fundación Friedrich Ebert, a Chile durante la primera quincena del mes de abril de 1997. Estos eventos fueron organizados por el área laboral-sindical de la Fundación Friedrich Ebert en el país y contó con una concurrencia asistida de especialistas y dirigentes político y sindicales convocados por el tema en cuestión.

La Fundación Friedrich Ebert, estima que la colaboración del colega A. Pfaller, se inscribe en el propósito de colaborar y entregar insumos al debate de experiencias político-sociales y económicas de países industrializados, como es el caso de Alemania y del rol que un Estado asume en un economía social de mercado. Los procesos de globalización de la economía mundial, la creación de grandes Megabloques económico-comerciales, la imprescindible capacidad de competitividad internacional, el abaratamiento de la mano de obra con sus respectivos índices de alta cesantía, la creciente marginalidad de importantes sectores sociales, por citar algunos elementos centrales, han colocado de manera sustantiva en entredicho el rol social del Estado en numerosos países desarrollados. El llamado Estado de bienestar o Estado social se confronta a la necesidad imperiosa de tener la capacidad de reformarse o, entrar vertiginosamente en un proceso de liquidación de su rol social.

La contribución de A. Pfaller se hace cargo de la necesidad de esta transformación, señalando sin embargo, de que "el concepto de la economía social de mercado reconoce explícitamente que ni siquiera un mercado altamente eficiente satisface todas las necesidades de una sociedad. Es por ello, que no solo le atribuye al Estado el derecho, sino incluso la tarea de intervenir activamente dondequiera que se produzca un menoscabo de intereses sociales legítimos".

El estudio y la observación comparativa -realizando la necesaria aclaración de las distancias y diferencias de los modelos económicos imperantes en los diferentes países, como el chileno y el alemán-, constituye en nuestra opinión, un importante avance al entendimiento y esclarecimiento de un tema de extraordinaria relevancia para la discusión acerca del rol del Estado, en lo social, en lo político y por cierto, en lo económico, en un país como Chile.

Dr. Jaime Ensignia
Director de Proyectos Laborales y Sindicales
Fundación Friedrich Ebert, Chile
Agosto 1997

EL ESTADO EN LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

EL MODELO Y LA REALIDAD ALEMANA

Alfred Pfaller

EL ESTADO EN EL MODELO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

"Economía social de mercado" este concepto se aplica en sentido estricto, al modelo de ordenamiento económico, que explícitamente elaborado le sirvió al primer gobierno de la República Federal de Alemania después de la segunda guerra mundial como pauta para encauzar su política económica. Su configuración teórica se relaciona ante todo con los nombres de Walter Eucken y Alfred Müller-Armack y su implementación política con el de Ludwig Erhard. Los lineamientos básicos esenciales del modelo caracterizan la constitución económica de la mayoría de las naciones industrializadas de occidente, aún cuando no necesariamente su reflexión teórico ideológica.

Objetivos del Estado: mercado eficiente

El proyecto de ordenamiento de la economía social de mercado se basa en la convicción de que el mercado en combinación con la propiedad privada de los medios de producción (es decir, el rasgo esencial del capitalismo) constituye tanto la modalidad más eficiente de coordinación económica, como también una condición necesaria para garantizar la máxima libertad política. Según esto, es tarea del Estado velar por el buen funcionamiento del mercado.

Garantía de la libertad de mercado

Esto significa, ante todo, que el Estado le confiere al mercado un margen de acción suficiente y que por principio no interfiere en el "juego" de la oferta y de la demanda. La decisión en favor de un régimen de economía de mercado implica, por tanto, de manera esencial una limitación del Estado. Sin embargo, hay que proteger la libertad del mercado también contra cualquier menoscabo que pudiera sufrir por parte de transgresores privados. Es el Estado como instancia suprema de coordinación y regulación en una sociedad (puesto que goza del monopolio del ejercicio legítimo de la coacción física) quien debe garantizar la seguridad de la propiedad privada en contra de robo, extorsión, etc., y quien deba asegurar que el

acceso al mercado no sea obstaculizado por aquellos a quienes no les gusta tener competidores, monopolistas locales o carteles mafiosos. Esto implica que el Estado es suficientemente fuerte para imponer la ley tanto a nivel nacional como a nivel local y que no está ligado a intereses privados poderosos.

Garantía de competencia

El programa político del proyecto de "economía social de mercado", sin embargo, va más allá del aseguramiento de una libertad formal del mercado y compromete al Estado a intervenir activamente en el mercado cada vez que allí se configuren constelaciones de poder- formalmente inobjetable- que afecten seriamente a la competencia. "Porque es la competencia de la cual depende la eficiencia superior del mercado en la generación de bienestar social. Monopolios y carteles anulan esta eficiencia, independientemente de que se presenten del lado de la oferta o de la demanda. Será tarea del Estado impedir que se produzcan o hacerlos desaparecer en caso dado. Aquí también, esto requiere un Estado suficientemente fuerte para poder actuar en contra de los que tienen poder económico.

Garantía de información confiable

Para que el mercado pueda funcionar bien, se requiere además que oferentes y demandantes puedan confiar suficientemente en las señales que reciban de sus contrapartes en el mercado, para poder tomar decisiones racionales con base en ellas. Así por ejemplo, una selección racional entre diversas ofertas solo será posible si las informaciones que proporcionen los oferentes en cuanto a cantidad y calidad del producto sean correctas. A su vez, un oferente debe poder confiar en que el comprador pagará el precio acordado una vez que haya recibido el bien o servicio respectivo. Garantizar todo esto es tarea del Estado. Esto puede parecer obvio en cuanto al cumplimiento de contratos y a la sanción de informaciones evidentemente falsas. No obstante, el precepto de la seguridad de la información abre también un amplio margen discrecional para regulaciones que van más allá de lo anterior. ¿En que medida, por ejemplo, debería obligarse a vendedores y productores a especificar precios por unidad de peso? ¿Hasta dónde debe llegar la obligación de proveer información acerca de la composición de un producto?

La necesidad de información confiable existe también, y no en último lugar, con respecto al comportamiento del Estado. Las injerencias del Estado en la economía (regulaciones, impuestos, etc.) deben ser tan consistentes -como para no dificultar una planeación segura a los actores del mercado- especialmente a aquellos que tienen que hacer sus disposiciones a más largo plazo. De no ser así, en un principio se producirán asignaciones equivocadas, es decir, un dispendio de recursos, y, si persiste la inseguridad, los actores se abstendrán de invertir, lo que equivale a renunciar a incrementos futuros de bienestar. El mandato de garantizar datos de referencia estables para los actores del mercado vale especialmente

para el nivel general de precios, ya que la fluctuación de este distorsiona las señales que se desprenden de las modificaciones de los precios relativos. Además, la inestabilidad del nivel de precios tiende a generar también conductas improductivas para protegerse contra sus efectos.

Objetivos del Estado: una sociedad "buena"

El concepto de la economía social de mercado reconoce explícitamente que ni siquiera un mercado altamente eficiente satisface todas las necesidades de una sociedad. Es por ello que no solo atribuye al Estado el derecho, sino incluso la tarea de intervenir activamente donde quiera que se produzca un menoscabo de intereses legítimos. Esta obligación de intervenir abarca tres aspectos: restricción de la libertad del mercado, compensación de fallas del mercado y corrección de resultados generados por el mercado.

Restricción de la libertad del mercado en defensa de intereses públicos

Tal como hemos visto, la necesidad de regulación se da incluso en interés del propio mercado. Es decir, que la búsqueda de ventajas individuales -afán de lucro, procuración de adquisiciones favorables- por parte de los actores del mercado debe quedar sujeto a ciertas reglas de juego. Solo dentro de determinados límites, el beneficio personal puede perseguirse en detrimento de otros actores del mercado. Debe evitarse, asimismo que se procure en perjuicio de terceros. En este aspecto los economistas hablan de la externalización de costos. Será tarea del Estado limitar tal externalización, p. ej. que se gane un concurso para la construcción de una represa sacrificando la seguridad de los habitantes o que se supriman costos de producción a expensas del medio ambiente. No es difícil pensar en un gran número de regulaciones cuya necesidad es inobjetable en aras del interés público. No obstante, es igualmente evidente que la frontera entre un interés público legítimo y otro solo pretendido, es poco definida, existiendo el peligro inmanente tanto de regulación excesiva como insuficiente. Si bien, el concepto de la economía social de mercado no pone en duda el hecho de que la libertad del mercado tiene sus límites, no puede ofrecer criterios para la definición concreta de estos límites. Esto seguirá siendo materia del debate político.

Compensación de fallas del mercado

El concepto de la economía social del mercado reconoce que ciertas necesidades no son satisfechas por el mercado. Esto, en parte, se debe a la imposibilidad de establecer una competencia del lado de la oferta (en el caso de los así llamados monopolios "naturales"). Otra causa es que no se da una demanda individual, porque el beneficio no se puede limitar al adquiriente de la prestación respectiva (ejemplos: investigación básica, infraestructura pública, formación de recursos humanos, seguridad pública). Una tercera causa, que es de suma importancia, en

países menos desarrollados y a la cual los teóricos de la economía social del mercado han dado más bien poca atención, puede consistir en la falta de capacidad empresarial para responder a los deseos de los consumidores o a las oportunidades del mercado externo. En todos estos casos es el Estado quien deberá hacerse cargo de las actividades económicas correspondientes, ya sea actuando como empresario sustitutivo o subsidiando o regulando a oferentes privados. También para esta función estatal se constata que la dificultad fundamental radica en la concretización: ¿Dónde estamos -objetivamente hablando- ante una falla del mercado? ¿En qué casos, en cambio, una falla es simplemente presumida, por ejemplo porque ciertos servicios han sido tradicionalmente estatales? Por consiguiente, el concepto de la economía social de mercado no puede evitar que en este punto se abra otra puerta a intervenciones estatales indebidas en la economía.

Corrección de resultados del mercado con la finalidad de asegurar la cohesión social.

Probablemente la aportación más destacada que los padres de la economía social de mercado hicieron al pensamiento político-económico, consiste en la clara delimitación que marcaron entre la economía de mercado como conjunto de instrumentos organizativos por un lado, y el objetivo de una sociedad "justa" concebido de manera independiente de aquel, por el otro. De modo expreso, no dejaron la distribución del bienestar social librada enteramente a los mecanismos del mercado. Bien por el contrario, impusieron la vigilancia permanente y, en caso dado, la corrección de los efectos distributivos del mercado con miras a alcanzar mejor el objetivo distributivo, que en sí es independiente del mercado. Mientras que el mercado en principio siempre tiene la razón cuando se trata de la asignación de recursos, incluyendo el factor de producción-trabajo, esto no es igualmente válido con respecto a la asignación definitiva de derechos de consumo. Si el mercado concede un ingreso muy por debajo del promedio a determinados actores, la concepción de la economía social de mercado no se da por satisfecha con estas circunstancias, sino las considera motivo para una corrección estatal.

Claro está que los padres de la economía social de mercado no tenían en mente una gigantesca maquinaria estatal de redistribución. Según sus ideas, en lo esencial el propio mercado eficiente debería asegurar una distribución aceptable. La competencia tenía la función de "socializar" utilidades excesivas en beneficio de la gran masa de consumidores. Por lo tanto el mercado era considerado como una fuerza igualitaria y no polarizadora. La fuente más importante de una creciente desigualdad se detectó más bien en la concentración de patrimonio. Por tal razón, el modelo le asigna al Estado la tarea de procurar una distribución lo más amplia posible del patrimonio. Pero, dado que la expropiación de patrimonio existente es inadmisibles, este mandato expresado en términos no muy precisos, solo se podrá satisfacer a través de la generación adicional de riqueza en la

sociedad. Una parte de los ingresos corrientes de amplios estratos de la población debe emplearse para generar patrimonio. El Estado puede estimular este proceso mediante incentivos e incluso imponerlo por ley dentro de ciertos límites. En conjunto, no obstante, no se puede pasar por alto que la concepción de la economía social de mercado considera la concentración realmente existente de riqueza como una contrariedad lamentable, pero en gran medida inevitable y también tolerable.

Una necesidad más aguda de corrección existe, según esta concepción, en el peligro que el individuo queda totalmente desprotegido a merced de riesgos típicos de vida, tales como vejez, enfermedad, ausencia del sostén de la familia. Son estos riesgos que la concepción considera la fuente principal de un despojo material inaceptable. A ellos, se añade el riesgo del desempleo, el cual dentro de la concepción de un mercado laboral eficiente ciertamente sólo tiene cabida como un fenómeno ocasional y de duración limitada. La previsión contra los riesgos indicados representa una importante tarea del Estado en la economía social de mercado. Para ello, sin embargo, no se requiere, en mayor medida, de una redistribución de los ricos hacia los pobres o de los empresarios hacia los trabajadores, sino simplemente de una dispersión de los riesgos según el principio del seguro: todos los asegurados aportan una cuota y los afectados por el "siniestro" reciben una ayuda del seguro en proporción con las cotizaciones regularmente aportadas por ellos. Los seguros de desempleo y de jubilación pueden operar así, y efectivamente en la mayoría de los casos funcionan según este principio (las aportaciones patronales al seguro social en última instancia no son otra cosa que una parte específicamente señalada de la remuneración).

No obstante, el principio de seguro por sí solo no basta para cubrir el riesgo vital de la enfermedad, ya que en este caso no se trata primordialmente de asegurar un ingreso, sino de cubrir gastos adicionales. Para salvaguardar el derecho social fundamental al restablecimiento de la salud hace falta un sistema que otorgue sus prestaciones no en función de las cotizaciones (que dependen del ingreso), sino en función de la necesidad (derivada de la enfermedad), es decir, un sistema que subsidie los gastos por enfermedad de los más pobres con las cuotas de los más ricos. En este sentido, el seguro de enfermedad representa uno de los tres aspectos centrales de la redistribución que le corresponde organizar al Estado en la economía social de mercado.

Otro aspecto central consiste en separar determinados rubros del consumo del sistema general de asignación por el mercado, controlado por el poder adquisitivo, y asignarles de una manera más igualitaria. Dicha asignación puede hacerse en forma directa a través del Estado, ya sea gratuitamente o a cambio de una tasa módica, o puede darse mediante subsidios vinculados a la adquisición de determinados productos o servicios (por ejemplo, arrendamiento de vivienda). La formación escolar representa con mucho, el ámbito más importante de una redistribución estatal a través de la descomercialización directa o indirecta, además de que constituye el aspecto más importante de una nivelación de

diferencias de oportunidades al inicio de la vida individual en la economía de mercado.

El tercer aspecto central de la corrección estatal de resultados consiste en el financiamiento de bienes públicos y de otros servicios estatales a través de una tributación que se rija por el monto de los ingresos, el patrimonio y las cargas familiares.

El pago de un ingreso mínimo estatal a los que no ganan suficiente en el mercado, en el concepto de la economía social de mercado es una medida residual de redistribución, ya que el buen funcionamiento del mercado debería limitar esta eventualidad a casos excepcionales (inhabilidad permanente de trabajo sin haber adquirido derechos de seguro social).

Cabe mencionar que en Alemania occidental una dimensión importante de la redistribución siempre ha sido la dimensión geográfica. La Constitución obliga al Estado de velar que los estándares de vida sean iguales por todo el terreno de la República. Esto implica que el Estado distribuya sus inversiones de infraestructura de modo igualitario, que no favorezca a las zonas centrales, y particularmente que asegure a todos los ciudadanos, dondequiera que habiten, igual acceso a la formación escolar y universitaria.

DISCREPANCIA SISTEMÁTICA ENTRE MODELO Y REALIDAD

El modelo de la economía social de mercado marcó las pautas para la configuración del orden económico de Alemania occidental en cuanto que el Estado:

- por principio, renunció a asumir, por si mismo, una actividad productiva así como a intervenir en la formación de precios en el mercado:
- tomó medidas para evitar monopolios y cártels:
- asumió la responsabilidad para que básicamente todos los ciudadanos tuviesen una participación aceptable en el bienestar de la nación.

Estas decisiones básicas caracterizan a grandes rasgos también los regímenes económicos de las demás democracias occidentales aún cuando no se basaran en el modelo explícito de la economía social de mercado. Para definir sus sistemas económicos normalmente se suele hablar del Estado bienestar occidental o también de economías mixtas. En cierta medida los dos términos son más apropiados, por dos razones:

- De hecho en todos los países altamente industrializados, incluso en aquel que se considera oficialmente como "economía social de mercado", el Estado transgredió las premisas del proyecto de ordenamiento de la economía social de mercado en una medida nada despreciable.
- En la realidad las funciones estatales adquirieron suma importancia que no ocurre en el modelo de la economía social de mercado.

Mercados distorsionados y la influencia de intereses particulares

Desde el comienzo, el Estado germano-occidental restringió considerablemente la competencia en algunos mercados con regulaciones o la distorsionó a través de un trato desigual a los actores, interviniendo así en la asignación de recursos de una manera que no es compatible con los principios de la economía social de mercado. Probablemente la restricción más marcada se produjo y sigue produciéndose hasta el día de hoy en la agricultura, donde el Estado fija márgenes para precios y volúmenes de producción. Intervenciones menos consistentes pero aún así considerables se dieron en la industria siderúrgica y en la minería. Además, durante mucho tiempo el Estado no admitía competencia privada para su propia oferta de servicios en el ámbito de las telecomunicaciones así como en la entrega de cartas y paquetes. Esta situación, se traduce también en el sector de la defensa nacional. Sin embargo, el Estado es un importante demandante de insumos del sector privado, particularmente de bienes y equipos. No todos los oferentes tuvieron y siguen teniendo las mismas facilidades de acceso a este segmento de las adquisiciones del sector público. En considerable medida reinan condiciones preferenciales entre el Estado comprador y algunos pocos proveedores.

Al igual que en casi todos los países, también todo el sector del comercio exterior quedó al margen de la doctrina de la competencia abierta. En cuanto al acceso al mercado alemán, los oferentes extranjeros solo paulatinamente fueron asimilados a los oferentes nacionales, y esto solamente en la medida en que los países de origen hicieron, a su vez, concesiones en el marco de las diversas rondas de liberación del GATT. El interés de los consumidores, que en la teoría está por encima de todo, en la práctica de la política comercial siempre se vio relegado a un segundo plano.

Asimismo, el Estado admitió expresamente la cartelización del mercado laboral a través de la organización sindical -con resultados obligatorios también para los no sindicalizados- así como la fijación de precios en los mercados de vivienda de muchas ciudades, a pesar de que ambas actitudes, en sentido estricto, resultan incompatibles con las premisas teóricas del modelo.

Un instrumento importante con el cual el Estado interviene hasta hoy en día, en la competencia en los mercados de diversos productos, consiste en subsidiar a determinados oferentes, desde luego en detrimento de los competidores. Esto se aplica particularmente una vez más a la competencia entre oferentes nacionales y extranjeros, pero también a la competencia de sustitución entre diferentes grupos de productos (por ej. transporte carretero vs. transporte ferroviario).

La participación de gastos estatales en el PIB, incluyendo los gastos de los sistemas de seguridad social financiados por medio de cuotas de los afiliados subió de alrededor del 32% a principios de la década de los sesenta, al 50% al principios de los años ochenta. Aproximadamente dos tercios de dicho aumento corrió por cuenta de los gastos del Estado en estricto sentido, incluyendo la

enseñanza pública primaria, secundaria y universitaria. Un tercio correspondió a los sistemas de seguridad social.

¿Como se pueden explicar todas estas diversas desviaciones del buen camino de la virtud en la economía social de mercado? La perspectiva teórica, a la cual los economistas de la corriente principal se refieren hoy en día con el término de "economía política", imputa este fenómeno a la presión política ejercida por grupos organizados cuyos intereses específicos se contraponen al interés general de una asignación de recursos eficiente. Por regla general se trata de oferentes de determinados bienes o servicios que pretenden obtener una ventaja -una "renta pública"- en detrimento del público general, es decir, de los consumidores. Los políticos impulsados por sus aspiraciones de poder, ceden ante estas presiones, esperando obtener así apoyo (por ej. en forma de votos), puestos que pueden estar seguros de que los consumidores, que en cada caso individual sólo tienen que soportar una desventaja muy moderada, escatimarán el costo organizativo que implica ejercer presiones políticas. Mancur Olson ha demostrado que el peso de determinados grupos de presión aumenta con el correr del tiempo, porque la misma organización genera un creciente "capital de cabildeo". Según esto habría que esperar que los mercados se regularan cada vez más y la competencia quedaría cada vez más relegada. Olson llama esto "esclerosis institucional". Los primeros afectados serán productores con escasa capacidad de presión para asegurarse una "renta pública" y que por ello solo sufrirán las consecuencias en su calidad de consumidores. A la larga, sin embargo opina Mancur Olson, también se deteriora la capacidad de la economía entera de generar bienestar.

Según este patrón de interpretación, las frecuentes intervenciones del Estado en la economía contrarias al modelo, tienen una explicación política pero no ponen en tela de juicio las normas del modelo en sí. Cabría preguntar más bien por las condiciones bajo las cuales las normas adquieren mayor efectividad política o bajo las cuales el Estado se vuelve más resistente frente a la presión de intereses particulares. La respuesta a esta interrogante podría partir de la manera y del grado en que los gobernantes dependen de la aprobación de los gobernados. Pero también podría partir de la despolitización de determinadas áreas de decisión económica. Si fuese posible incluir en la constitución política, la prohibición de intervenciones gubernamentales en la economía, al sector político le resultaría mucho más difícil la creación de privilegios para determinados grupos de productores en el mercado, o en otros términos, le resultaría mucho más fácil rechazar las solicitudes respectivas. El ejemplo clásico de una despolitización de esta índole consiste en el establecimiento de un banco central independiente, sujeto al mandato constitucional de velar por la estabilidad de precios. El costo social de semejante enfoque consiste en el riesgo de intereses públicos se queden sin atención, porque a la autoridad reguladora le están atadas las manos.

El Estado y el manejo de la macroeconomía

Tal como ya lo observó hace mucho tiempo Friedrich Hayek, considerado hoy en día como ideólogo líder del neoliberalismo, el paradigma de la economía social de mercado tiene un carácter curiosamente estático. Los procesos macroeconómicos no juegan en ella un papel de mayor importancia. Los autores del modelo sólo le han dedicado alguna consideración a la conducción de estos procesos en cuanto a que las orientaciones básicas debían ser las correctas: libre formación de precios, para que se despejen los mercados; aseguramiento de la estabilidad de precios, para evitar distorsiones inflacionarias en el proceso de asignación de recursos; incentivos para el ahorro, para facilitar la formación de capital y con ello el crecimiento económico.

En ese modelo estático o, mejor dicho, constante, no le correspondía ninguna función de dirección macroeconómica a la política financiera del Estado. Las finanzas del Estado debían ser sólidas y la contratación de créditos por parte del Estado debía mantenerse dentro de los límites de un prefinanciamiento de inversiones que más tarde arrojarían un rendimiento tributario. Apenas en la década de los sesenta la política económica alemana se dio por enterada de la tesis keynesiana, ya ampliamente aceptada en aquel entonces, de que la política financiera estatal podía influir de manera decisiva en el nivel general de la demanda en una economía. A partir de este momento, la estabilización de la coyuntura económica por medio de una política financiera anticíclica se convirtió en una tarea explícita del Estado, lo cual no implicaba romper con la idea de orden propio de la economía social de mercado, pero sí la contemplaba de manera significativa.

La noción de la política anticíclica debe ser ampliada si se quiere comprender adecuadamente el papel que le correspondía al Estado en las democracias occidentales de bienestar en las décadas de la posguerra. Los estados de bienestar de aquellos años, que más tarde se llamaron los "dorados" funcionaban a base de un síndrome de elementos funcionalmente vinculados entre sí. Y se esperaba del Estado que velara por el buen funcionamiento de este síndrome que consistía en la conjunción de una producción relativamente estandarizada, una demanda creciente de masa, una tasa alta y estable de inversiones, y un creciente nivel salarial, hecho posible a su vez por una productividad creciente. El síndrome rendía un rápido crecimiento económico que facilitaba el pleno empleo a pesar del crecimiento rápido de la productividad. En el pleno empleo se basaba a su vez la efectividad del estado de bienestar.

Las condiciones políticas del funcionamiento del síndrome eran: fuerza laboral con alto poder de negociación, política económica enfocada a la estabilidad del ciclo económico, seguridad social efectiva para minimizar conflictos y para estabilizar adicionalmente la demanda. Estas condiciones se establecieron entre otras razones, gracias a que los empresarios y dueños del capital las aprobaron por su propio interés. En este contexto a veces se suele hablar o de un consenso o de un compromiso de clase.

Posiblemente debe mencionarse como otra condición funcional de tipo político, la liberalización del comercio exterior con la finalidad de crear un sistema de intercambio económico amplio y viable. Porque este síndrome políticamente estabilizado de reforzamiento mutuo de producción, ingreso, demanda e inversión caracterizó todo el mundo de la OCDE en su conjunto, pero no necesariamente a cada uno de sus países. La economía germano-occidental, en particular, se integro a este gran circuito de la OCDE con una marcada orientación hacia la demanda externa.

Para el funcionamiento del síndrome, no tenía importancia decisiva la maximización de la eficiencia alocativa (es decir de la asignación de recursos), tal como está en primer plano en el proyecto de ordenamiento de la economía social de mercado. El bienestar de masas que generó se basaba, por un lado, en su dinámica acumulativa y productiva y por el otro, en su elevada resistencia a las crisis. Así pudo afrontar sin mayores problemas una cierta ineficiencia estática a causa de una asignación subóptima de recursos. Según este enfoque, el aseguramiento de la competencia en todos los mercados era más bien una función secundaria del Estado. Y más aún, el aseguramiento de la estabilidad del ciclo económico y del consenso social en que se basaba todo el sistema, bien podían justificar alguna que otra contravención de la economía de mercado.

EL PAPEL DEL ESTADO ANTE LOS DESAFÍOS DE HOY

Globalización y retardación del crecimiento económico

A partir, de mediados de los años 70, el síndrome que acabamos de esbozar se desvanecía. Los Estados de bienestar occidentales se encuentran confrontados con dos desafíos que llaman por una redefinición de las funciones estatales. Uno es la llamada globalización económica. La otra es la retardación prolongada del crecimiento económico.

Las más obvias, son las implicaciones del segundo fenómeno. En cuanto al papel económico del Estado son dos:

- Primero la conducción Keynesiana de la macroeconomía ya no dio los resultados deseados. Sin embargo, la presión sobre el Estado de endeudarse creció enormemente ya que los programas de seguridad social establecidos en el período anterior empezaron a demandar gastos crecientes justo cuando los ingresos tributarios se disminuyeron y cuando la sabiduría anticíclica convencional prohibió una consolidación de las finanzas del Estado. La política fiscal, anteriormente considerada palanca importante para el manejo estatal de la economía, se convertía cada vez más en un problema fuera de control.

- Segundo, con la tasa creciente de desempleo -consecuencia en gran medida de la disminución del crecimiento económico- se desmoronó el fundamento del Estado bienestar de las décadas pasadas, aunque se elevaron sus gastos.

La verdadera naturaleza del desafío de la globalización todavía no es bien entendida y sigue siendo un asunto de controversia. Sin embargo hay consenso que tiene dos efectos con respecto al papel económico del Estado.

- Primero, el espacio de maniobra del Estado para el manejo de la macroeconomía se ha disminuido radicalmente. Es el juicio del capital financiero sumamente móvil acerca de las perspectivas de inflación y del tipo de cambio que decide sobre la tasa de interés a largo plazo y el valor de la moneda nacional. Hay que hacerle caso al capital financiero con una política monetaria e incluso fiscal más bien restrictiva y hay que sufrir las consecuencias de su desconfianza. México debió experimentar esto de modo más dramático y doloroso.
- Segundo, la percepción generalizada de que las naciones luchan entre si por poder vender sus productos y el trabajo de sus fuerzas laborales en los mercados mundiales a puesto de relieve el papel del Estado como empresario colectivo. Este papel ha estado siempre presente en la realidad -también de Alemania- pero fue más bien suprimido en el plano teórico-ideológico. El concepto de la economía social de mercado, reconoce la función estatal de proporcionar bienes públicos, pero rechaza explícitamente la noción de que tales bienes públicos contribuyan a la competitividad del país. En cambio, hoy en día el interés abstracto del consumidor, enfatizado en el concepto de la economía social de mercado, ya no puede ser la guía exclusiva de la actitud económica del Estado.

Cabe agregar que el contexto de la globalización del capital ha aumentado mucho la importancia de la estabilización macroeconómica a nivel mundial, de la cual tratan de hacerse cargo los gobiernos de los grandes países ricos, entre ellos Alemania, desde que se terminó el régimen de los tipos de cambio fijos. Pero la globalización también ha hecho mucho más difícil tal estabilización, ya que para reducir efectivamente las fluctuaciones de los tipos de cambio ante las expectativas especulativas del capital financiero haría falta una coordinación sumamente estrecha, no solamente de las políticas monetarias sino también de las políticas fiscales. Esto, sin embargo, se atropella con la soberanía que reclaman en el campo de las finanzas públicas los parlamentos de las democracias occidentales.

En la última parte de este trabajo, se hacen algunos apuntes con respecto a las opciones que tiene el Estado frente a los desafíos que se acaban de mencionar. Uno es la competitividad de los productores nacionales en los mercados internacionales. El otro es el mantenimiento de un orden social aceptable, dado que los mecanismos establecidos del Estado de bienestar son cada vez más inefectivos y al mismo tiempo más costosos.

El desafío de la competitividad

Con respecto al desafío de la competitividad hay que plantear tres interrogantes:

- ¿Cuál es la naturaleza del desafío?
- ¿Qué debe y puede hacer el Estado para fortalecer la competitividad nacional?
- ¿Cuáles son las condiciones que capacitan al Estado de hacer uso funcional y no disfuncional de las variadas palancas que existen en teoría para promover la competitividad?

Consideremos la primer interrogante; Competitividad significa dos cosas: poder vender los productos nacionales en los mercados expuestos a la competencia internacional y conseguir un ingreso, lo más alto posible, para los factores nacionales de producción y la sociedad huésped de las empresas (remuneración alta para los trabajadores, precios altos para los que ofrecen, insumos locales, alto nivel de protección para el medio ambiente local, impuestos altos para el Estado, etc.) Poder vender, esto requiere precios no por encima del nivel dictado por los competidores. Obtener ingresos altos a pesar de este dictado demanda una productividad alta o la capacidad de ofrecer productos, que por su calidad superior consiguen precios altos en el mercado.

La llamada globalización -más allá de los efectos ya mencionados- parece conllevar una amenaza doble para la competitividad de países con salarios y otros costos locales relativamente altos.

- a) En los países con costos más bajos, se ha acelerado la recuperación de los espacios en cuanto a productividad y competencia tecnológica.
- b) Las empresas que son los verdaderos dueños de la productividad y la competencia tecnológica superior son cada vez más capaces de transferir esta superioridad a localidades nuevas, con nivel de precios locales más bajos.

En este sentido los salarios altos de antaño ya no parecen viables en los mercados de hoy y mañana. La movilidad de las empresas además parece bloquear el camino de defender los ingresos altos avanzando a niveles cada vez más altos de productividad y competencia tecnológica.

Ahora bien, hay dos consideraciones que pueden quitarle el sentido dramático de la perspectiva esbozada.

- Primero desde siempre existieron mecanismos de compensación para desarrollos divergentes en los niveles nacionales de costos: ajustes del tipo de cambio y modificaciones en las estructuras de producción, llevando a cambios en la división internacional de trabajo y a beneficio para los consumidores, vale decir a ingresos reales más altos. Quizás es prematuro señalar, que estos mecanismos hoy en día ya no funcionan. Tal vez se confunden reestructuraciones rápidas a nivel sectorial, que puedan constituir

experiencias traumáticas para la gente afectada, con una amenaza generalizada a nivel de toda la economía nacional.

- La segunda consideración es que la productividad, la calidad de producción y la innovación tecnológica en gran medida no son funciones internas de las empresas, sino que dependen del medio ambiente económico, organizativo, cultural y socio-político en el cual actúan éstas. Werner Kamppeter ha creado el término "fertilidad industrial" para denominar el conjunto de los factores extraempresariales que contribuyen a la productividad. Más que todo es la "fertilidad industrial" que hace atractiva una locación para una empresa no el hecho que ofrece insumos baratos y permisos generosos para externalizar costos (es decir: imponerles a la sociedad huéspedes). No es por nada que la mayor parte de las inversiones productivas sigue siendo dirigida a las locaciones con los salarios más altos, los terrenos más caros y las regulaciones más estrictas.

Tenemos que dejar el asunto en un estado de ambigüedad y basar en él la respuesta a la segunda interrogante: ¿Cual papel corresponde al Estado con respecto a la competitividad? Dos imperativos parecen bastante claros.

- El primero es que el Estado no obstaculice la inversión, la innovación y la iniciativa empresarial en general.
- No menos claro es que el Estado tiene que velar por que no se produzcan procesos que socavan la competitividad de precios de las empresas radicadas en el país. Esto se refiere tanto a la suma de los costos en moneda nacional (salarios, inmuebles, impuestos, regulaciones restrictivas) como al tipo de cambio.
- Un tercer imperativo parece más controvertible. El Estado tiene la tarea de hacer todo lo que este a su alcance para maximizar la "fertilidad industrial" del país.

Pero ¿qué implica ésto? ¿Se refiere más que a los bienes públicos clásicos, es decir, la infraestructura física, la formación de "capital humano", la investigación básica, la estabilidad social, e incluso los varios servicios de consultoría para las empresas privadas? ¿En que medida debe el Estado iniciar y promover desarrollos tecnológicos específicos? ¿En que medida debe actuar como empresario sustituto? Lógicamente, todas las medidas que logren superar el atentismo de las empresas privadas por falta de orientación, que logren abreviar la búsqueda costosa de caminos mercantilmente viables de innovación, que logren concentrar recursos dispersos para proyectos de desarrollos sensatos y que logren generar sinergias son justificadas y mejoran la calidad del país como locación industrial. Sin embargo, la toma de medidas no garantiza el éxito. El riesgo del fracaso y por ende el despilfarro de recursos es considerable. No hay recetas, requeridos son más bien discernimiento, pragmatismo y sutileza.

La evidencia disponible es ambigua. Por mucho tiempo se ha atribuido el éxito del Japón en los mercados mundiales, al papel que asumía el Estado Japonés como

“super-empresario colectivo”. Hoy se sabe que el número de los proyectos fracasados del famoso MITI es mayor que el de sus éxitos. Hoy se asigna una importancia mayor al hecho de que la política industrial japonesa ha puesto énfasis desde el comienzo a la competencia interna entre las empresas. En su gran estudio sobre la competitividad de naciones, Michael Porter ha llegado a la conclusión que nada es mejor para la competitividad que la propia competencia.

La mayor probabilidad es que el Estado realmente logre promover activamente la competitividad de las empresas radicadas en el país. Lo menos desarrollado es la capacidad del empresario privado y lo más obvio son los vacíos que puede llenar la actividad estatal. En la teoría clásica de la política de desarrollo (vea por ejemplo Albert Hirschmann o A. Gerschenkron), esto constituye un punto clave.

Pero aún en el contexto del desarrollo imitativo hay que ver, que en la medida que el Estado asume un papel activo, cuasi-empresarial, se aumenta su vulnerabilidad frente a la incursión de los grupos de presión en la política. Como lo ha demostrado Peter Evans en un ensayo reciente, el Estado desarrollista exitoso debe tener equipos de administración y planificación que integran las personas mejor calificadas de la sociedad, que son altamente autónomas frente a la sociedad especialmente al empresario, y que al mismo tiempo mantienen una estrecha colaboración con la empresa privada. Hasta ahora no existen muchos Estados que hayan demostrado la capacidad de cumplir con todas estas exigencias.

Si las condiciones sociales e históricas no son propicias a tal capacidad más bien excepcional, es tal vez mejor restringir las posibilidades del Estado de intervenir, limitarle a las funciones bien definidas que le asigna el concepto de la economía social de mercado. En muchos casos el problema más grande es la inclinación intervencionista excesiva del Estado y no el de su abstinencia.

Mantenimiento de un orden social aceptable

En asuntos sociales, ¿qué debería hacer el Estado frente al desafío de la globalización? La tesis pesimista sería: Los estándares sociales deben sacrificarse en aras de la economía y el Estado no puede eludir la tarea de imponer ese sacrificio. Las tesis alternativas se sitúan en diversos niveles de optimismo.

- Una posición postula a que se reduzca la presión de competencia económica mediante la protección comercial para salvaguardar el orden social, considerando que tal reducción es viable económica y políticamente.
- Otra posición rechaza la noción que se ejerza presión sobre la substancia básica del Estado social, manteniendo que sólo se trata de poner fin a los excesos.
- Otro punto de vista considera que el aseguramiento de la cohesión social es una condición central para la eficiencia económica y que, por ende, el buen funcionamiento del Estado benefactor fortalece la competitividad nacional.

Para llegar más allá del pesimismo u optimismo generalizado, vale la pena hacer un deslinde cuidadoso de los diferentes problemas parciales que confrontan hoy en día los Estados de bienestar occidentales. Como hemos visto, son dos: la pobreza creciente y los gastos cada vez más altos que son considerados una desventaja seria para la competitividad. Ahora bien, la pobreza así como una parte de la creciente carga del presupuesto social responde a dos causas diferentes:

- a) la creciente proporción de jubilados en la población total
- b) la baja elasticidad-precio de la demanda de "salud" en tiempos de que la oferta se encarece cada vez más, debido a las posibilidades técnicas cada vez más amplias de la medicina.

El problema del desempleo masivo, sin lugar a dudas tiene mucho que ver con rigideces del mercado laboral ante la desaceleración del crecimiento económico. En términos generales, los avances en materia de productividad benefician a una mayoría decreciente de personas que están en posesión de un lugar de trabajo, mientras que la minoría creciente de desempleados sigue sin obtener un ingreso del mercado y pasan a depender de pagos de transferencia del Estado. Mientras que el crecimiento económico no se vuelva a celebrar en forma persistente, una estrategia para salir del problema consistiría en una regulación menos discriminatoria del mercado laboral (es decir a través de la adjudicación diferente del total de horas de trabajo demandadas y remuneradas por la economía entre los oferentes de fuerza de trabajo, o de más trabajo público, financiado con recursos tributarios). La alternativa sería la desregulación del mercado laboral. Esta, claro está, generaría muy probablemente una gran cantidad de fuentes de trabajo muy mal remuneradas por lo que surgirían reivindicaciones adicionales de una compensación por parte del Estado de bienestar. Una desregulación parcial, sin embargo, podría mantener este problema bajo control y contribuir a una reducción del desempleo. Cualquiera que sea, mientras persista el lento crecimiento, toda solución del problema del desempleo redundará en detrimento de aquellos que tienen trabajo. Ellos tendrían que soportar recortes salariales (en el caso de que sean reducidas las jornadas de trabajo) o pagar más impuestos y probablemente afrontar una menor seguridad de las fuentes de trabajo (en el caso de la desregulación). De todos modos, el costo del lento crecimiento se distribuiría de manera más pareja entre la fuerza laboral.

Resulta fácil de apreciar por que el Estado muestra poco entusiasmo por emprender estas vías de solución. La redistribución dentro de la "clase obrera" que ella conlleva, es difícil de legitimar si al mismo tiempo se registra una cuantiosa redistribución de los ingresos salariales hacia los ingresos procedentes de patrimonio y actividad empresarial. Vuelve a resurgir en el horizonte, el problema de la distribución del patrimonio que ya habían vislumbrado los padres de la economía social de mercado.

En cuanto a los costos crecientes de la seguridad social, hay que tener en cuenta que estos corresponden esencialmente a las preferencias de los ciudadanos en

materia de seguro de vejez y seguro médico. El problema de fondo no es la cuantía como tal, sino la carga que representan para las empresas. Una solución podría consistir en que los patrones acuerden con los trabajadores (como salario bruto) el monto total del costo del trabajo y que luego los trabajadores tengan que asumir ellos mismos el gasto correspondiente a su seguro social, del mismo modo que asumen todos sus gastos privados. En tales circunstancias, el incremento de las cuotas de seguro ya no se cargaría automáticamente a las empresas, sin que esto sería materia para las negociaciones colectivas. Una amplia privatización de aquella parte de la previsión social que se maneja según el principio de seguro (jubilación, desempleo) podría hacer más transparente la responsabilidad real, sin que esto implique una modificación en cuanto a la protección social de los ciudadanos o a la distribución de las cuotas. El volumen de las finanzas públicas, que en efecto no son más que un traspaso para las cotizaciones y prestaciones del seguro, disminuiría considerablemente y la cuota estatal, políticamente tan discutida, se reduciría instantáneamente. No obstante, el Estado tendría que intervenir estableciendo ciertas regulaciones a fin de mantener la obligatoriedad general de la previsión y salvaguardar los derechos adquiridos de los contribuyentes.

Economía social de mercado y el poder de grupos sociales

En el debate que se da actualmente en Alemania y en otras partes en torno a la corrección del orden económico se discuten a nivel ideológico los derechos de la economía de mercado basada en el capital privado a la luz de reivindicaciones desmedidas de la sociedad y del Estado como órgano ejecutor de los intereses de la misma. En tal debate, son muy pocas las voces que opinan todavía que la economía podría responder a todas las exigencias que se le plantean. Pero también existe consenso acerca de que la economía de mercado debería seguir teniendo el carácter social y ser objeto de regulaciones en interés de las necesidades de la sociedad. Es necesario una renovación general de la economía social de mercado, que compatibilizará las prioridades sociales y regulativas de hoy en día con una economía eficiente y exitosa en el contexto de la competencia internacional, que, sin embargo, inevitablemente tendría que afectar instituciones y derechos adquiridos, que se han ido conformando a lo largo de mucho tiempo. Es por ello, que en el debate político está teniendo lugar una discusión un tanto diferente. En él, no se trata de una reordenación profunda y de un regreso a los principios originales, sino de la distribución de los costos, de un "adelgazamiento" inevitable. Las decisiones no son configuradas tanto por criterios de fondo, como por consideraciones relacionadas con la distribución del poder político. Los derechos adquiridos de los más débiles se sacrifican en aras del imperativo de una revitalización de la economía de mercado. Los derechos adquiridos de los grupos más fuertes, en cambio, se logran sustraer a la "flexibilización". No se puede pasar por alto la tendencia hacia la perversión de la concepción original (no tanto de la realidad original) de la economía social de mercado. El mercado sigue

siendo regulado en muchas áreas en beneficio de derechos sociales adquiridos. Sin embargo, para que la "economía" no sufra por un exceso de regulaciones y de tributación, se sacrifica a ella la protección de los más débiles. Poco a poco está por imponerse una dualización de la economía, es decir, su desdoblamiento en un segmento regulado, en el cual se ubican los grupos políticamente más fuertes, y un segmento no regulado, al cual se encuentran expuestos los más débiles. A menudo se pasa por alto que la responsabilidad de este resultado posible no solo recae en el reclamo neoliberal de un mercado libre, sino en igual medida en el grito inconsecuente de "*¡no se toque el Estado benefactor!*" de los poderosos defensores del status quo.

