

TEMAS DE ECONOMIA Y POLITICA

Septiembre 2005

NEOLIBERALISMO Y ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

Oswaldo Hurtado



Información de catalogación bibliotecaria:
Hurtado, Osvaldo

Temas de Economía y Política. Tomo 9
Neoliberalismo y Economía Social de Mercado

©CORDES

Septiembre 2005

Tiraje: 500 ejemplares
Primera Edición
Diagramación: Andrés Dávila
Imprenta V&O Gráficas

ISSN: 1390-132X

IMPRESO EN ECUADOR
PRINTED IN ECUADOR

Índice

Introducción	I
Un antecedente necesario	4
El Neoliberalismo	7
La Economía Social de Mercado	14
Una economía para todos	19
Dos consideraciones finales	23

Introducción

En el debate político cotidiano de nuestro país, existen términos y conceptos que se utilizan con cierta liviandad. Uno de estos es "neoliberal", expresión que, erróneamente, suele aplicarse a cualquier persona o política que propicie la estabilidad económica o no se enmarque dentro de las ideas más vulgares de la izquierda. Esta maniquea actitud repite lo que sucedió cuarenta años atrás cuando se calificaba de "comunistas" a todos aquellos que buscaban reformar las injustas estructuras económicas y sociales.

Por otro lado, hay un concepto cuya significación es desconocida en el Ecuador a pesar de que la Constitución Política consagra la Economía Social de Mercado, sistema económico que ha tenido una gran relevancia en los países de Europa de postguerra, particularmente en Alemania, en los que propició un notable desarrollo económico y social y se constituyó en una alternativa tanto al neoliberalismo como al socialismo de raíz comunista.

El presente ensayo del Presidente de CORDES contribuye a aclarar y profundizar los conceptos "Neoliberalismo y Economía Social de Mercado". Con su publicación la Corporación espera hacer un aporte al debate político y económico nacional, que será de utilidad para todos los que en él intervienen.

Este ensayo fue preparado por el doctor Hurtado para una ponencia que presentó en un seminario realizado en Lima por el Instituto Peruano de Estudios Demócrata-Cristianos, el año 2004.

Este documento se publica simultáneamente en formato físico y en formato electrónico en nuestra página web: www.cordes.org

Vicente Albornoz
Director General de CORDES

NEOLIBERALISMO Y ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

Oswaldo Hurtado*

Comienza este ensayo con el recuerdo del maniqueísmo latinoamericano que llevó a anatematizar las reformas de estructuras propuestas en los años 60. Luego delimita el concepto de Neoliberalismo a fin de evitar generalizaciones e imprecisiones que, en el debate político de los últimos años, han enturbiado la discusión sobre el carácter de esta teoría económica. Después analiza la Economía Social de Mercado con el propósito de establecer la pertinencia actual de sus principios y señalar los elementos que la diferencian del Neoliberalismo. Con la perspectiva de estos dos análisis, finalmente se examinan las características que una política económica debería reunir para propiciar un armonioso balance entre crecimiento económico y equidad social. Todo ello teniendo en cuenta el nuevo contexto internacional conformado por el colapso del socialismo real y el fenómeno de la globalización, que han limitado la posibilidad de que el Ecuador y los países latinoamericanos puedan adoptar políticas económicas alternativas.

* Presidente de CORDES.

UN ANTECEDENTE NECESARIO

En los revolucionarios años 60 del siglo XX, muchos ecuatorianos y latinoamericanos pensaron que el desarrollo del continente pasaba por la previa realización de reformas estructurales. Tan importante papel les atribuyeron, que llegaron a afirmar que constituían un paso indispensable para que pudiera conseguirse el crecimiento económico, el progreso social, la eliminación de las injusticias y la construcción de sociedades equitativas. A lo que sumaron, con distinto énfasis, una crítica al sistema capitalista, que propusieron reemplazar por una organización económica y social distinta, de tipo igualitario.

Dada la importancia que por entonces tenía el sector agrícola se consideró que la reforma agraria, esto es la redistribución de la propiedad de la tierra, además de mejorar los rendimientos económicos de las unidades agrícolas de producción, permitiría a los campesinos salir de la explotación, la pobreza y la marginación a las que habían estado sujetos desde que fue colonizado el continente. Parecida reflexión se hizo con relación a la propiedad de los recursos naturales y a la administración de ciertos servicios públicos. Ambas actividades económicas debían estar en manos del Estado, para que los rendimientos económicos beneficien al pueblo y no únicamente a grupos minoritarios, nacionales o extranjeros, que los habían venido usando para su egoísta provecho. Para llevar adelante las reformas estructurales mencionadas y orientar el desarrollo de los países se crearon organismos estatales de planificación, que debían elaborar planes de largo plazo y programas específicos.

Si bien en la crítica a las falencias de la sociedad latinoamericana y a sus injustas estructuras, las coincidencias eran grandes, no sucedía lo mismo en cuanto al modelo de sociedad que debía construirse para reemplazarla.

Quienes inspiraban su acción política en el pensamiento marxista-leninista tenían como meta la formación de una sociedad igualitaria. Para llegar a este punto proponían la eliminación de la propiedad privada, la apropiación estatal de todos los medios de producción, la planificación central de la economía y el establecimiento de un Estado totalitario gobernado por un partido único que representara al proletariado, el Partido Comunista.

Aquellos que no compartían estas ideas, entre ellos social demócratas y demócrata cristianos, consideraron que la propiedad estatal debía reducirse únicamente a ciertas actividades económicas monopolísticas o estratégicas, que la reforma agraria debía transferir la propiedad de la tierra a los campesinos, que las empresas pequeñas, medianas y aún las grandes podían estar en manos privadas y de organizaciones de tipo comunitario o cooperativo y que la planificación debía ser obligatoria para el Estado pero sólo orientadora e indicativa para el sector privado. En el orden político se adhirieron a la democracia, sistema que consideraron el más idóneo para garantizar la participación de los ciudadanos, la protección de los derechos humanos, el ejercicio de las libertades públicas, la elección competitiva de los gobernantes, el control del recto ejercicio de las autoridades y la división del poder entre las diversas funciones del Estado a fin de evitar su abusivo ejercicio.

A pesar de que eran ostensibles las diferencias entre las dos propuestas, en cuanto al carácter y alcance de las reformas estructurales y a los medios políticos que se emplearían para llevarlas a cabo, la derecha latinoamericana, como también la ecuatoriana, prefirieron ignorarlas, cerraron los ojos y, dogmáticamente, hicieron de ellas tabla rasa. Tamaña simplificación le llevó a poner en un mismo saco a todos los partidarios de las reformas estructurales, cuyas ideas, programas y proyectos calificó peyorativamente de marxistas, estatistas o, simplemente, de comunistas, igual que a partidos y líderes que los defendían. Anatemas con los que la dogmática derecha cerró la posibilidad de que pudiera examinarse la conveniencia de las políticas propuestas por los partidos del centro o del centro izquierda.

He rememorado este debate político producido hace casi medio siglo porque algo parecido está sucediendo hoy en Ecuador y en América Latina, pero en un mundo distinto y en un sentido diferente. Quienes no han simpatizado con los programas de ajuste económico y con las reformas estructurales llevados a cabo por los gobiernos latinoamericanos, en las últimas décadas, para restablecer los equilibrios macroeconómicos, responder a las nuevas realidades internacionales, promover una economía de mercado y atender el desarrollo de los países, en lugar de examinar la significación de estas políticas, establecer sus especificidades y verificar sus resultados, han preferido condenarlas sin discusión, de la misma manera que hace varias décadas, desde una orilla ideológica distinta, la derecha descalificó las reformas de estructuras. Muchos de los detractores de las reformas contemporáneas las han simplificado de tal manera, que han llegado a calificar de neoliberal toda política encaminada a ordenar una economía, como puede ser la búsqueda del equilibrio fiscal. Con este nuevo anatema ideológico la izquier-

da ha impedido que se debata la política económica propuesta por los reformistas latinoamericanos contemporáneos. Los que creen que las inconvenientes conductas de los latinoamericanos permanecen, a pesar del paso de los años y de los cambios del mundo, podrán encontrar en tan dogmática reacción un elemento más para confirmar su pesimismo acerca de la posibilidad de que en la región pueda existir un debate razonado sobre los asuntos públicos.

A fin de escapar de este nuevo maniqueísmo, evitar malos entendidos, facilitar el análisis y orientar la discusión, es necesario establecer lo que debe entenderse por Neoliberalismo.

EL NEOLIBERALISMO

Como todos lo saben, Adam Smith, en la Riqueza de las Naciones, señaló algunas de las ideas que conformarían la esencia del pensamiento económico liberal. Afirmó que los individuos en sus actividades económicas naturalmente se inclinaban por la búsqueda del interés personal, cuya atención era más útil para la sociedad que las actividades que específicamente buscaban satisfacer el interés social. El mejor remedio para la regulación de los precios era dejar que actuara la ley natural de la oferta y la demanda. Si el futuro económico de los países dependía de la suerte que corrieran las actividades económicas particulares, lo mejor que podía hacer el Estado era limitar su acción y garantizar la libre acción de las fuerzas del mercado. El progreso era el resultado de mercados libres y competitivos, de la libre empresa, del libre cambio y del libre accionar de los individuos en la economía. Las libertades económicas eran vistas

como un derecho natural de los seres humanos y el mejor incentivo para el progreso.

Doscientos años después, estas ideas fueron recogidas por el profesor de la Universidad de Chicago Milton Friedman y desarrolladas en su libro *Libertad de Elegir*, de enorme influencia en América Latina en los años 80. Para el padre del liberalismo contemporáneo el Estado debía limitarse a dotar a la sociedad de un marco jurídico que protegiera a los individuos y a sus actividades económicas a fin de que operaran en libertad, para lo cual era necesario que constituyera instituciones que garantizaran el ejercicio efectivo de tal derecho. El Estado, además, debía tener a su cargo la construcción de obras públicas, que permitieran a los ciudadanos gozar de ciertas comodidades y a las empresas disponer de servicios que les permitieran realizar un eficiente trabajo. Estos requisitos, entre otros, permitirían el funcionamiento de una economía libre de mercado, única en capacidad de garantizar el progreso de los países y el bienestar de los pueblos.

Estas ideas y las políticas que de ellas se derivaron, conocidas con el nombre de neoliberales, se aplicaron en Chile durante la dictadura del general Augusto Pinochet, en la que asumieron la dirección y ejecución de la política económica profesionales formados en la escuela de economía de la Universidad de Chicago. En los años siguientes adquirieron una proyección universal al ser adoptadas en las administraciones del presidente Ronald Reagan en Estados Unidos y de la primera ministra Margaret Thatcher en Inglaterra, a los que se sumaron, con matices, otros gobiernos en países de los cinco continentes, entre ellos algunos de América Latina.

Al afianzamiento del pensamiento liberal y a su aplicación en el gobierno de los estados contribuyó el colapso de la Unión Soviética, al que acompañó el eclipse de las ideas socialistas, que durante el siglo XX habían influido de manera importante en la orientación de partidos y líderes políticos de pensamiento progresista, particularmente en los países del Tercer Mundo. El pueblo alemán, en 1989, al derribar el muro de Berlín puso fin al modelo económico socialista que en sus diversas expresiones fue visto por muchos, durante casi un siglo, como la única alternativa válida al sistema capitalista.

Un año después, John Willianson sistematizó las medidas económicas impulsadas por los gobiernos inglés y estadounidense, y organismos internacionales, en un conjunto de políticas específicas a las que denominó Consenso de Washington, en razón de que eran compartidas por instituciones domiciliadas en dicha ciudad: FMI, BID, Banco Mundial y Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Aquellos organismos internacionales las promovieron en los países latinoamericanos, valiéndose de la llamada condicionalidad, esto es, exigiendo su adopción como un requisito para que pudieran acceder a sus programas de cooperación financiera. Motivo por el que algunos gobiernos adoptaron tales políticas, antes que por considerarlas convenientes para el desarrollo de sus países, aunque hubo otros que las asumieron por compartir el pensamiento de las instituciones multilaterales.

Las diez políticas económicas sistematizadas por Willianson proponían una disciplina fiscal que hiciera posible la eficiencia y el crecimiento; orientar el gasto público hacia actividades que, además de tener una alta rentabilidad, favorecieran la distribución del ingreso; una reforma fiscal que permitiera ampliar la base tributaria y

moderar las tasas impositivas; liberalización de la operación de los mercados financieros; mantenimiento de tasas de cambio competitivas que estimularan las exportaciones no tradicionales; disminución del proteccionismo para que la competencia externa promoviera un crecimiento eficiente y sostenido; apertura a la inversión externa directa para elevar destrezas y conocimientos y atraer financiamiento; transferencia al sector privado de empresas productivas y de servicios públicos a fin de mejorar su operación y liberar recursos; reducción de controles estatales para favorecer la competencia, alentar la iniciativa privada y promover la acción del mercado; y, la protección de los derechos de propiedad para que las actividades económicas puedan desenvolverse en un ambiente de seguridad y confianza.

Estas medidas de política económica, recogidas por el Consenso de Washington, fueron calificadas por sus críticos de neoliberales en razón del significativo papel que asignaban al mercado en el desarrollo de América Latina, del amplio espacio que otorgaban al sector privado en detrimento del público, de la apertura internacional con la que se ponía fin al proteccionismo promovido por la CEPAL y de la reducción de regulaciones que el Estado había usado para controlar la economía.

Algunas de las políticas citadas eran necesarias para corregir los graves desequilibrios macroeconómicos que existían en la mayor parte de los países latinoamericanos, por ejemplo las que recomendaban austeridad fiscal. El desorden de las finanzas públicas les había llevado a sufrir, por largos períodos, una inflación crónica, devaluaciones masivas y estancamiento, que trajeron consigo regresión

vos efectos sociales, particularmente costosos para los estratos pobres.

A los países que realizaron las correcciones necesarias, perseveraron en la disciplina fiscal, mantuvieron los equilibrios macroeconómicos y ejecutaron reformas, les fue mejor, de lo que el ejemplo más exitoso es Chile. Si bien no son satisfactorios los resultados económicos y sociales obtenidos por América Latina luego de la aplicación de las políticas contenidas en el Consenso de Washington, pues, en general, el crecimiento sigue siendo insuficiente y la pobreza no registra cambios apreciables, la situación habría sido peor de no haberlas ejecutado. Estudios que han examinado el tema concluyen señalando que, en el caso de que no se hubiesen realizado aquellas reformas, el crecimiento económico habría sido menor y mayor la pobreza y la desigualdad social**.

Por estos motivos tiende a conformarse en América Latina un consenso, en el sentido de que el progreso de las sociedades y el bienestar de los pueblos requieren de acertadas políticas económicas que garanticen la estabilidad y el crecimiento. No se explica de otra manera que líderes políticos provenientes de vertientes ideológicas contestatarias, algunos de filiación socialista, que denunciaron y combatieron las medidas recomendadas por el Consenso de Washington, a las que señalaron como responsables de los problemas económicos y sociales de sus países, una vez que ganaron las elecciones y asumieron el gobierno las hayan ejecutado, como ha sucedido en los últimos años con los presidentes Da Silva en Brasil (Lula), Gutiérrez en Ecuador y Vázquez en Uruguay, e incluso, en

**Nancy Birdsall y Augusto de la Torre, "Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America", *Inter-American Dialogue*, 2001.

algunos órdenes, Chávez en Venezuela. Tan sorprendente mutación seguramente se debe a que llegaron a la conclusión de que el desarrollo de sus países no era posible sin sanidad fiscal, un régimen impositivo eficiente, equilibrio macroeconómico, apertura comercial, inversión extranjera, reducción del sector público y una importante acción de las fuerzas del mercado.

En Ecuador y otros países latinoamericanos, sin embargo, periodistas, intelectuales, economistas, sociólogos, sindicalistas, dirigentes indígenas, políticos y clérigos de la Iglesia Católica y de las iglesias protestantes, califican como neoliberales a quienes ejecutan tales políticas. Quienes militaron en las diversas expresiones de socialismo, y aquellos que sin compartir sus ideas atribuyeron al Estado un papel preponderante en el financiamiento y conducción del desarrollo, piensan que es posible reeditar antiguas prácticas que han terminado estrellándose contra las implacables realidades nacionales e internacionales. Quienes las han ignorado y se han empeñado en ejecutar políticas económicas alternativas, han llevado a sus países a crisis económicas y sociales que han multiplicado la pobreza en lugar de reducirla. Incluso países gobernados por el Partido Comunista, que siguen proclamándose marxistas, como son los casos de Cuba, China y Vietnam, cuidan los equilibrios macroeconómicos y día a día abren nuevos espacios al mercado, a las actividades privadas y a la inversión extranjera, por considerar que contribuyen a alentar el crecimiento económico, como han demostrado contundentemente el espectacular progreso de China y los notables avances de Vietnam. La evidencia empírica demuestra que los países que se han abierto a la economía internacional han progresado más aceleradamente que aquellos que no lo hicieron, muchos de los cuales se estancaron, como es el caso de Corea del Norte y, antes, el de los países que conformaron el bloque soviético. Al

contrario, Singapur ha logrado salir del subdesarrollo y convertirse en un país desarrollado en apenas cuarenta años, y algo parecido está sucediendo con los países de Europa Central.

Por las razones señaladas es necesario precisar los límites dentro de los cuales el concepto de Neoliberalismo es pertinente para calificar una política económica, a fin de evitar que un nuevo maniqueísmo vuelva a enervar el debate político latinoamericano, en perjuicio del progreso económico y social de la región, como ha sucedido en ocasiones anteriores.

A mi manera de ver, dos elementos hacen que la política económica de un gobierno escape de la calificación de neoliberal, a pesar de contener algunas de las medidas contempladas en el Consenso de Washington: el pleno ejercicio de la función de defensa del interés público por parte del Estado y la presencia de acciones orientadas a propiciar la equidad social.

En consecuencia, sólo deberá ser calificada como neoliberal la política económica que, en los términos formulados por Smith y Friedman, busque reducir el papel del Estado al de simple observador del virtuoso mercado. Para quienes comparten esta creencia la forma que más conviene al desarrollo de América Latina se resume en la frase "menos Estado y más mercado". Mientras menor sea la intervención del primero y más amplio el espacio del segundo mayores serán las posibilidades de que los países progresen y mejore el bienestar de los pueblos. Es la propuesta de los que recomiendan un "Estado Mínimo", rememorando el viejo principio liberal de "dejar hacer, dejar pasar".

LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

Corresponde ahora examinar la Economía Social de Mercado con el propósito de encontrar en ella elementos útiles para identificar el papel del Estado y conseguir que el desarrollo de América Latina sea dinámico, equitativo y de largo plazo.

América Latina se encuentra ante un debate parecido al que se dio en Alemania después de la Segunda Guerra Mundial. Por entonces, los funcionarios estadounidenses recomendaban al gobierno del canciller Konrad Adenauer seguir el modelo económico que había permitido a su país alcanzar un alto grado de desarrollo, gracias al cual, por segunda vez, había sido necesaria la intervención de los ejércitos norteamericanos para que pudieran triunfar militarmente las democracias europeas. El ministro de Economía, Ludwig Erhard, desoyó el pedido de los representantes de las fuerzas de ocupación y, teniendo en cuenta la realidad de su país y la necesidad de atender la problemática social, se inclinó por un camino distinto, inspirado en las ideas de la Economía Social de Mercado concebida por Alfred Müller-Armac y desarrolladas por economistas alemanes.

La adopción por Alemania de una política económica que los funcionarios estadounidenses consideraron equivocada, les llevó a realizar presagios pesimistas acerca de su futuro, crítica que los académicos de los Estados Unidos compartieron en las opiniones que vertieron en sus escritos. El paso del tiempo, sin embargo, dio la razón al ministro Erhard. No sólo que Alemania logró salir de los escombros en que quedó sumida luego de la guerra, sino que reconstruyó su devastada economía e inició un proceso acelerado de desa-

rrollo que, al prolongarse por décadas, le llevó a recuperar la destacada posición económica que había ocupado en Europa y a proporcionar a sus habitantes niveles de bienestar que no habían conocido.

La Economía Social de Mercado parte de la aceptación del mercado como el mejor sistema para propiciar el progreso de los pueblos, por considerarlo superior a todos los otros en la medida en que promueve el despliegue de las iniciativas de los seres humanos, incentiva la competencia creadora e impulsa las innovaciones. A la autoridad pública le corresponde crear condiciones para que las actividades económicas privadas se desarrollen de manera libre y competitiva, requisito necesario para que puedan ser eficientes, producir los bienes demandados por la sociedad y garantizar buenos precios a los consumidores. Motivo por el cual el Estado debe garantizar la libertad contractual y la propiedad privada de los medios de producción, dentro del marco de su responsabilidad social, y favorecer un alto grado de apertura de los mercados en los ámbitos interno y externo. Además, está obligado a evitar intervenciones innecesarias que limiten la acción positiva del mercado, a no ser que se produzcan imperfecciones que sea necesario corregir, por ejemplo en el caso de alianzas y fusiones que favorezcan la aparición de monopolios en capacidad de burlar la libre competencia de manera desleal.

El Estado tiene el mandato primordial de guardar y preservar el orden en la economía de manera "perpetua", garantizando la estabilidad de la moneda y de los precios de bienes, servicios y capitales, establecidos en el mercado. Debe además fijar un conjunto de reglas, expresadas en normas jurídicas, que delimiten el ámbito dentro del

cual pueden desarrollarse las actividades económicas, y le permitan vigilar su cumplimiento y sancionar a quienes las burlan. En un ambiente de esta naturaleza las empresas privadas pueden ser eficientes, desenvolverse sin sobresaltos y planificar su desarrollo con una visión de futuro.

Mediante estos medios se busca obtener un crecimiento económico permanente que promueva el pleno empleo de manera sostenida, a través del cual cada individuo, mediante su esfuerzo, hallará la posibilidad de obtener el ingreso que necesita para, por sí mismo, atender sus necesidades. La obligación del Estado de velar por el bien común debe llevarle a corregir las inequidades sociales, a fin de que todos, y no unos pocos, sean partícipes de los resultados del progreso. Para alcanzar estos propósitos es necesario un Estado fuerte, con atribuciones legales suficientes e instituciones competentes que le permitan ejercer plenamente su autoridad y propiciar un adecuado balance entre éxito económico y beneficio social.

Un axioma resuelve el dilema que suele presentarse en la aplicación de los dos conceptos analizados. En la Economía Social de Mercado debe existir "tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario".

El Estado debe trazar un ordenamiento económico que aliente a los sectores menos competitivos y corrija las desigualdades que produzca el mercado en la distribución del ingreso, para, de esta manera, lograr que los grupos más débiles puedan mejorar las condiciones en las que ejercen su actividad y, así, salir adelante. En este sentido, la acción más importante del Estado debe orientarse a la corrección de las desigualdades sociales de origen, expresadas en

las condiciones económicas y culturales que heredan los hijos de los padres. Sólo si reciben servicios públicos adecuados, especialmente educativos, los niños provenientes de los sectores menos favorecidos, cuando sean adultos podrán aportar activamente al crecimiento económico y competir en igualdad de condiciones cuando busquen un empleo o desarrollen una actividad productiva. El Estado debe promover la redistribución de ingresos y riquezas a través del sistema impositivo y de los aportes al seguro social, en ambos casos teniendo en cuenta la capacidad económica del ciudadano. Política redistributiva que no debe ignorar, por motivaciones populistas, las restricciones económicas existentes en el sector público y en la actividad económica privada.

Por ser subsidiaria la acción del Estado debe producirse cuando el individuo no se encuentre en posibilidad de resolver sus problemas mediante sus propios medios, ayudándose a sí mismo, o en el caso de que las organizaciones sociales a las que acuda en busca de apoyo no estén en capacidad de hacerlo satisfactoriamente. El principio de solidaridad obliga a los ciudadanos a colaborar con quienes enfrenten necesidades. Al Estado le corresponde, a través de la seguridad social, proporcionar a los individuos los servicios de salud, desempleo, jubilación, además de otras prestaciones, todas las cuales deben tener un límite. Estos planteamientos, al fijar la atención de las demandas de los ciudadanos, primero en la responsabilidad individual y luego en la comunitaria, constituyen un seguro freno ante los costosos riesgos del paternalismo populista, que tanto daño termina causando a la economía y al bienestar popular, perjuicios sobre los que en América Latina existe una contundente evidencia.

La remuneración del trabajo y el nivel de ocupación no deben ser determinados por los mecanismos del mercado, sino por la acción de sindicatos y empresarios en las negociaciones colectivas, ninguno de los cuales, durante ellas, puede ubicarse fuera de la racionalidad económica y de la conveniencia de preservar la estabilidad y el interés de la comunidad. La cogestión permite a los trabajadores participar en temas relativos a la dirección de la empresa, como incorporaciones y despidos. Original organización de las relaciones obrero-patronales que ha podido funcionar en Alemania por la constructiva relación existente entre empresarios y trabajadores, gracias a la cual los conflictos laborales no han alcanzado la dimensión que han tenido en otros países europeos.

Los autores contemporáneos consideran que la Economía Social de Mercado no puede ser una teoría estática, motivo por el que ha tenido que evolucionar para irse adaptando a las modificaciones que se han producido en el mundo y en la realidad económica alemana, luego de que sus conceptos originales fueron elaborados, por lo que hoy se habla de la Nueva Economía Social de Mercado. En los años 80 fue incorporada la dimensión ecológica que, entre otras consecuencias, implicó la introducción de limitaciones al concepto de propiedad privada. En los 90, bajo el criterio de que era necesario "atenuar el intervencionismo del Estado", se aceptó la reducción de su participación en la economía y la eliminación de regulaciones que limitaban la acción del mercado, cambios a los que actualmente se ha sumado la discusión acerca de la reforma del Estado Benefactor, asunto en el que ha dado algunos pasos el gobierno socialista del canciller Schröder. Si bien con estas modificaciones la Economía Social de Mercado se ha acercado al Consenso de Washington, sigue distinguiéndose de él por su acento en la bús-

queda del equilibrio entre libertad personal, eficiencia económica y equidad social.

UNA ECONOMÍA PARA TODOS

El objetivo primordial de los estados, de las sociedades y de los gobiernos es el mejoramiento constante de los niveles de vida de los pueblos que habitan en sus territorios, bienestar que debe manifestarse en los campos en que necesitan expresarse los seres humanos en su vida diaria. En la búsqueda de este propósito, el campo de la economía ocupa un lugar importante, pues de él se deriva la posibilidad de que hombres y mujeres puedan acceder a bienes y servicios que necesitan para satisfacer sus necesidades. Si quienes gobiernan los países gestionan la economía exitosamente mejorarán las condiciones de vida de los individuos; si su administración es equivocada el pueblo no progresará y la pobreza empeorará.

La experiencia acumulada por América Latina, en el presente período democrático, arroja lecciones que es necesario tener en cuenta. Países que han mantenido sus economías en orden y han logrado un crecimiento suficiente y sostenido, además de elevar los niveles de bienestar de las familias, han conseguido reducir la pobreza. Chile es un ejemplo. En cambio países con economías estancadas, o de crecimiento modesto, afectados por recurrentes crisis, con altas tasas de inflación y devaluación, no han conseguido mejorar el bienestar general y más bien han provocado el aumento del desempleo, la caída de los salarios reales, la reducción del gasto social y el empeoramiento de los índices de pobreza. Los primeros, en líneas generales y de acuerdo a su particular realidad, ejecutaron las políticas

recomendadas por el Consenso de Washington. Los segundos las ignoraron o no fueron consistentes y perseverantes en su ejecución, motivos por los que no pudieron madurar los frutos que habrían podido cosechar.

De esta evidencia cabe extraer tres conclusiones. Una política que preserve la buena salud de la economía y aliente el crecimiento, no sólo evitará que se reduzcan los niveles de vida del pueblo sino que, además, producirá efectos sociales virtuosos, como el incremento del empleo, el mejoramiento de los salarios reales, la reducción de la pobreza y el incremento del gasto social. En el caso de no existir una política económica de esta naturaleza, los bienes y servicios que puedan obtener los ciudadanos a través de programas sociales asistenciales terminan perdiéndose, al menos en parte, por los efectos perversos de las crisis económicas, expresados en el deterioro de los ingresos de las clases popular y media y en la acentuación de la pobreza, por la inflación, las devaluaciones y el desempleo. De lo que se puede concluir que la política social, para producir los efectos que sus programas se proponen alcanzar, esto es el mejoramiento de las condiciones de vida, necesita ir acompañada de una sana política económica.

Para los políticos alemanes que optaron por la Economía Social de Mercado estas máximas estuvieron permanentemente presentes en su gestión de gobierno. No sólo por las razones anotadas, además porque consideraron que constituían un requisito para que su país avanzara en la obtención de la meta del pleno empleo, a la que atribuyeron un papel determinante en la elevación de los niveles de bienestar de los ciudadanos. En realidad, también fueron tomadas en cuenta por naciones que lograron desarrollarse en América del

Norte, Europa y Asia. Consenso al que han llegado países latinoamericanos como Chile, Brasil, México, Colombia, Uruguay y Perú.

La razón es sencilla. El mejor medio para conseguir que un pobre deje de serlo es ofrecerle la posibilidad de que obtenga un empleo, en razón de que gracias a él adquiere un ingreso seguro que le proporcionará los recursos monetarios que requiere para satisfacer sus necesidades y las de su familia. Quienes tienen un empleo en los sectores modernos de la economía cuentan, además, con la protección de las leyes laborales y de la seguridad social, que les proporcionan estabilidad en su trabajo, atención de la salud, horas y días de descanso y jubilación en su vejez. El miembro de una familia pobre que llega a tener un puesto de trabajo permanente, dejará de serlo por modestos que sean sus ingresos.

Una buena política económica, por cierto, aún produciendo los resultados positivos indicados, no es suficiente para que los problemas sociales de un país sean atendidos y resueltos, especialmente en el caso de los sectores populares y medios. Entre otras razones, porque en el estado actual del desarrollo latinoamericano, hay grupos humanos a los que los positivos efectos del progreso llegan con dificultad o insuficientemente, como son los que se encuentran en una situación de extrema pobreza.

Son conocidos los programas en los que se expresa una política social: educación, salud, vivienda, agua potable, alcantarillado, bienestar, recreación, seguridad social y subsidios. Entre estos campos, la educación debe tener una primacía porque de ella depende que se haga efectiva la igualdad de oportunidades, esencia de una

sociedad justa y equitativa. A su vez, la enseñanza primaria debe recibir una mayor atención que las otras, porque frecuentemente es la única a la que pueden acceder los pobres y por los efectos que tiene en el crecimiento económico.

Ecuador y casi todos los países latinoamericanos han hecho progresos significativos en materia educacional, ya que todo niño que quiere educarse tiene una escuela para matricularse. El problema radica en que la educación que recibe es de mala calidad, como lo demuestran las pruebas que miden el grado de dominio de matemáticas y de idioma, déficit que se agrava en las escuelas públicas, especialmente en las situadas en las zonas rurales y suburbanas habitadas por los pobres. En cambio, los niños provenientes de familias ricas tienen la posibilidad de educarse en buenas escuelas privadas, en las que generalmente reciben una enseñanza de calidad. Esta discriminación, además de representar una injusticia social, constituye el origen de las crecientes desigualdades sociales de los últimos años. Por estos motivos es necesario mejorar los niveles educativos en las escuelas públicas, particularmente en idioma nacional y matemáticas.

Las políticas tributaria y de gasto público deben ser ponderadas no sólo en función de sus efectos en la economía. Es necesario, además, verlas como un instrumento para la redistribución de la riqueza, en la medida que permiten recoger recursos entre los que más tienen para destinarlos a los que menos poseen. Este efecto social de una política económica, valorado por quienes concibieron la Economía Social de Mercado, debe merecer una especial atención por el alto grado de evasión impositiva existente en Ecuador y otros países latinoamericanos. El incumplimiento de las obligaciones

tributarias por parte de los ciudadanos no sólo se debe a la lenidad del Estado y a la corrupción de los funcionarios, por ejemplo en las aduanas; también cuenta la falta de conciencia en los contribuyentes de que el pago de impuestos, y no el ejercicio del sufragio, es lo que convierte a un individuo en ciudadano.

En algunos países de América Latina, como es el caso de Ecuador, el Estado está perdiendo su función esencial de defender el interés público. En unos casos como consecuencia de las prédicas neoliberales acerca del mercado virtuoso y del Estado mínimo, en otros por el poder contaminante de la corrupción. Debido a estos motivos la política tiende a convertirse en una actividad al servicio de intereses particulares, en perjuicio del interés general. En una sociedad como la latinoamericana, en la que el mercado tiene imperfecciones y ciertos sectores empresariales usan al Estado para su indebido provecho, es necesario reivindicar el papel ético de la política como la actividad que en todos sus actos debe tener presente la obligación cívica de defender el bien común. Para ello no hace falta un sector público con una elevada proporción de la economía en sus manos, sino un Estado fuerte con atribuciones suficientes y medios adecuados para proteger el interés público y preservar el imperio de la ley, dirigido por políticos y funcionarios honestos y competentes.

DOS CONSIDERACIONES FINALES

El desarrollo es un proyecto de largo plazo que exige esforzados sacrificios iniciales y un trabajo perseverante a lo largo de décadas. España y los llamados Tigres Asiáticos demoraron en desarrollarse

entre cuarenta y cincuenta años, desde que dieron sus primeros pasos en la dirección correcta.

El desarrollo no es una tarea que pueda llevarla a cabo un líder, un partido, un gobierno o un sector. Es un compromiso de todos los integrantes de la sociedad política, asumido individual y colectivamente. Sin buen gobierno y ciudadanos laboriosos, honestos y emprendedores no es posible el progreso de las naciones.