

Cuadernos UCAB
Vicerrectorado Académico
Revista de Postgrado UCAB
Año 2019. N° 17



Cuadernos UCAB
Revista de Postgrado UCAB

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
Estudios de Postgrado

Cuadernos UCAB 2019, n. 17.

ISSN: 1316-4966

DIRECTOR-EDITOR

Fernando Spiritto: fspiritt@ucab.edu.ve

CONSEJO EDITORIAL

José Francisco Juárez., María Elena Villegas, Ninoska Rodríguez, Luis Morales, Álvaro López, Anafina Vargas

CONSEJO DE REDACCIÓN

Tomás Straka, Daniel Lahoud, Yleana Corredor, Guillermo Yáber, Marcelino Bisbal, Ivette Simancas, Tulio Ramírez.

©Universidad Católica Andrés Bello. Apartado Postal 20332.

Caracas 1020-A, Urb. Montalbán. La Vega.

Estudios de Postgrado

Teléfonos: 0212 407 60 24. www.ucab.edu.ve

Depósito Legal: 97-0131

ISSN: 1316-4966

Dirección para el envío de correspondencia y canje:

Los artículos pueden enviarse por medio de la plataforma de Cuadernos UCAB en la página de la universidad.

Contacto: fspiritt@ucab.edu.ve

Contenido

ARTÍCULOS:

Presentación:

Economía Social de Mercado: el programa y las políticas 5

La Economía Social de Mercado como un modelo sociopolítico factible para Venezuela 6

Freddy Alberto Pérez

Factibilidad constitucional de la Economía Social de Mercado en Venezuela..... 25

Joeli Dioselin Matos Jacome

La falla del mercado: ¿una forma de falla del Estado?..... 43

Amado José Carrillo Gómez

Estado social y mercado: una aproximación desde el neoconstitucionalismo..... 64

Angello Peña

La migración forzada como una limitante en la implementación de un modelo de 81

Economía Social de Mercado en Venezuela

Yuraiza Díaz

Normas para la Publicación de Artículos.....98

Cuadernos UCAB

Cuadernos UCAB es una publicación adscrita al vicerrectorado académico de la universidad. Por este medio se publicarán las mejores tesis y trabajos de grado, así como los trabajos de investigadores nacionales y extranjeros, luego del respectivo proceso de arbitraje. De esta forma, la revista constituye un incentivo para que tesis y profesores tengan a su disposición un medio para contribuir al avance del conocimiento en nuestra sociedad.

La revista es multidisciplinaria y publicará trabajos de las distintas disciplinas académicas que se imparten en la UCAB: administración, economía, política, derecho, ingeniería, educación, psicología, relaciones industriales.

Cuadernos UCAB está abierta a todas las tendencias de pensamiento. Invitamos a la comunidad académica a enviar sus colaboraciones por medio de la plataforma de la revista.

Presentación

Economía Social de Mercado: el programa y las políticas

Fernando Spiritto

Presentamos en este número varios trabajos discutidos en la segunda cohorte del diplomado sobre Estado y mercado en Venezuela organizado por la Universidad Católica Andrés Bello y la Fundación Konrad Adenauer.

Un tema recurrente en el programa fue la Economía Social de Mercado (ESM), que se tomó como referencia y experiencia histórica de mucha importancia al analizar el caso venezolano.

La Economía Social de Mercado (ESM) es un concepto bien asentado en los sistemas políticos y en los ordenamientos económicos de Occidente. Por ejemplo, forma parte de los principios rectores del Tratado de la Unión Monetaria y Política de la República Federal Alemana y la antigua República Democrática Alemana, firmado en 1990. Igualmente, la encontramos en el Tratado de la Unión Europea que en su artículo 3, numeral 3, expresa: “La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenido de Europa basado en el crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico”.

Nacida en la Alemania de postguerra, la ESM enriqueció el diseño y la implementación del Estado de Bienestar (cuyos orígenes se ubican también en la Alemania de finales del siglo XIX) que surgió de la Gran Depresión de los años treinta. La decisión de los gobiernos de evitar la repetición de tan terrible episodio trajo como consecuencia la creación de un complejo aparato institucional cuyos objetivos eran -y continúan siendo- los siguientes: combatir las recesiones mediante el manejo de la demanda agregada utilizando la política fiscal y monetaria; crear redes de seguridad social para defender a la población de los ciclos económicos (desempleo) o los efectos del envejecimiento (planes de salud y retiro); y regular a los agentes económicos para evitar conductas antisociales. La Gran Recesión de 2007-2007 y la pandemia que comenzó en 2020 pusieron a prueba esos objetivos de política pública cuyos resultados hoy se discuten.

La ESM se inserta entonces en el largo proceso histórico de presencia creciente del Estado en la sociedad, que a escala mundial, se produjo como consecuencia de las penurias sociales, las guerras, y las demandas de crecimiento económico por parte de grupos organizados como los sindicatos y partidos políticos. En los países desarrollados, la preeminencia del Estado se dio en paralelo con el fortalecimiento del Estado de Derecho, que en la práctica significa el respeto a las normas básicas de convivencia política que hoy llamamos democracia liberal.

El aumento de la capacidad interventora del Estado alarmó sobremanera a muchos sectores que temieron por la pérdida de las libertades sociales y la eliminación del mercado como el mecanismo “natural” de asignación de recursos y creación de riqueza. Vale recordar que el Estado de Bienestar se consolidó en paralelo y en cierto sentido como respuesta al establecimiento de los estados comunistas, con la Unión Soviética a la cabeza, que eran vistos como el modelo alternativo en la postguerra.

Los procesos políticos surgidos de las guerras, las crisis económicas y la organización de las masas en partidos y sindicatos, impusieron la importancia creciente del Estado en la sociedad en sentido contrario a la tradición liberal y a los enfoques de la economía neoclásica. Las luchas de los partidos socialdemócratas, que cuestionaron el dogma marxista en sus programas políticos, y la Doctrina Social de Iglesia, otorgaron al Estado nuevas funciones. La Iglesia sostuvo una visión equilibrada en la cual se aceptó la iniciativa privada y la intervención del Estado en la economía. En su opinión, del justo equilibrio entre ambas esferas depende la libertad de los ciudadanos. En *Mater et Magistra*, Juan XXIII dijo «que la economía debe ser, ante todo, de la iniciativa privada de los individuos, ya actúen estos por sí solos, ya se asocien entre sí de múltiples maneras para procurar sus intereses comunes» (párrafo 51). Por su parte, el Estado debe guiar su acción en función del principio de subsidiariedad formulado por Pío XI en *Quadragesimo Anno*: «...toda acción de la sociedad, en virtud de su propia naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero nunca destruirlos ni absorberlos»¹.

Desde el punto de vista intelectual, se hicieron serios intentos por legitimar al Estado de Bienestar y calmar los temores que despertaba su desarrollo. Así, por ejemplo, en 1971 apareció *A Theory of Justice* de John Rawls² en el cual se hace un inteligente alegato para reconciliar la libertad política y la redistribución económica. Rawls utiliza la figura del *contrato social* para describir la actitud de unos individuos que en el estado original o prepolítico buscan la construcción de un nuevo orden y que son a la vez contrarios al

¹ Juan XXIII: *Mater et Magistra*; Encíclica 1961; y Pío XI *Quadragesimo Anno*, Encíclica 1931. En *11 Grandes Mensajes*. B.A.C. Madrid, 1993

² Rawls, John (1971): *A Theory of Justice*. Oxford University Press. London, Oxford, New York.

riesgo. En esta situación, dice Rawls, lo racional es la búsqueda de una situación que favorezca a los que están en peores condiciones porque nadie en el estado original puede estar seguro de no formar parte del grupo de los desfavorecidos en la sociedad que se va a conformar. Libertad e intervención se reconcilian porque los ciudadanos ven al Estado como un seguro y no como un poder ilimitado.

Llegado el momento, digamos en los años setenta del siglo XX, renacerían con fuerza las viejas ideas liberales, convirtiendo a la política y a la economía en un campo de batalla ideológico y geopolítico entre dos visiones del mundo que giraban en torno al Estado y el mercado como las referencias básicas. Aunque es posible reseñar debates trascendentales y de gran riqueza teórica, también se produjo una simplificación extrema de las realidades socioeconómicas, en las cuales estas tendían a ser vistas desde los extremos: o desde el mercado o desde el Estado. La visión polarizada invadió tanto la política como la academia.

Pero los hechos son tercos y muchas veces los lugares comunes reflejan con mayor propiedad lo que sucede en la realidad. Decir que las sociedades más ricas del mundo muestran una combinación balanceada de Estado y mercado es ciertamente una consigna simplista y hasta acomodaticia. No obstante, una observación rápida de la realidad parece confirmarla: ambas dimensiones son necesarias para generar riqueza y combatir la desigualdad. El crecimiento de una a costa de la otra termina ahogando a la democracia, destruyendo la capacidad productiva y concentrando el ingreso. Los regímenes comunistas del siglo XX, por una parte, y la crisis económica de 2007-2008, producto de una imprudente desregulación financiera, así lo confirman.

La acción efectiva de los grupos interesados, políticos autoritarios de izquierda o derecha y académicos fanáticos, que vocean propaganda más que evidencias, puede ocultar momentáneamente la necesaria convivencia del Estado y el mercado. La realidad, sin embargo, termina imponiéndose. Aunque no se puede definir con precisión qué significa una “combinación balanceada”, puede afirmarse que ambas dimensiones, Estado y mercado, conviven, con mayor o menor dificultad, para generar bienestar colectivo dependiendo de cuál país se trate o cuál sea su nivel de desarrollo. Joseph Stiglitz, por ejemplo, ha hablado de un “enfoque integral del desarrollo” que implica “el fortalecimiento de los mercados, e igualmente importante, el fortalecimiento de los gobiernos, al tiempo que se determina para cada país, al momento de alcanzar las distintas etapas de desarrollo, cuál es la mezcla correcta de gobierno y mercado”³

³ Stiglitz, Joseph (2006): *Making Globalization Work*. W.W Norton & Company. New York, London. P. 48-49.

Es en este contexto histórico que se ubica la ESM. Surge en la Alemania Occidental a partir de las ideas sistematizadas por Alfred Müller Armack e implementadas por la hábil dirigencia alemana a partir de 1948, en particular por Ludwig Erhard como Ministro de Economía y Canciller Federal. Sus antecedentes intelectuales pueden encontrarse en la llamada *Escuela de Friburgo*, en la cual destacaron intelectuales como Walter Eucken y Wilhem Röpke, quienes combinaron ideas liberales clásicas con justicia social dando origen el término *ordoliberalismo* (*ordo*, orden) que en la práctica significa políticas públicas que fomenten el mercado pero bajo reglas estrictas que eviten fallas o abusos. Si bien la ESM resume el régimen económico de la Alemania unificada de la actualidad, también su influencia se ha extendido a toda Europa, como dijimos arriba, en el marco de la Unión Europea. El mérito histórico del programa económico alemán consistió no solo en hacer viable la reconstrucción que convirtió a ese país en una potencia, sino en sistematizar por primera vez un conjunto de ideas que son hoy de amplia aceptación, a pesar de la diatriba ideológica sobre el Estado y el mercado que todavía perdura en numerosos sectores.

La ESM se apoya en varios lineamientos que suenan como lugares comunes en cualquier discusión desapasionada sobre desarrollo y política económica. El lugar común, en este caso, no se refiere a *slogans*, simplificaciones o nociones erradas sobre la realidad, sino a referencias o parámetros que guían la implementación de estrategias o políticas económicas. El fortalecimiento del Estado y del mercado luce como un parámetro razonable cuando se busca el bienestar social a la luz de las experiencias de los países desarrollados y de Alemania en particular. En este sentido, por ejemplo, no parece viable en el largo plazo una estrategia de desarrollo que conscientemente limite la capacidad productiva del sector privado como es evidente en la Venezuela de estos tiempos.

La ESM, por tanto, puso de manifiesto, a la luz de su experiencia histórica en Alemania, varios aspectos fundamentales en la relación de la economía con la política. Aunque no es el lugar para describir en toda su amplitud la especificidad de su programa, baste con decir que la ESM es el primer esfuerzo deliberado y exitoso por conciliar el papel del mercado como mecanismo de creación de riqueza, con la necesidad de justicia y equidad que son vitales para preservar la paz social. A la competencia, la libertad de precios, y la libre circulación de capitales, se agregó la seguridad social integral, la libertad sindical, y la regulación de monopolios. Esto fue posible, claro está, porque en paralelo se produjo un excedente económico suficiente para financiar las ganancias empresariales y los programas sociales.

¿Qué diferencia a la ESM del modelo económico surgido en los Estados Unidos a partir del *New Deal* de los años treinta? El *New Deal* y la teoría económica keynesiana dibujaron el camino de la política

económica de postguerra. El impulso de la demanda agregada se convirtió en el antídoto contra las recesiones. La creación de “estabilizadores automáticos” (seguridad social, seguros contra el desempleo, política monetaria flexible) buscaba aliviar las penurias de los desempleados, los ancianos, y los desasistidos en general, como forma de proporcionar suficiente demanda para salvar al sistema económico. El *new deal* fue concebido como una forma de salvar al capitalismo mediante una más adecuada gerencia macroeconómica que estimulara la creación de empleos y la demanda agregada de la economía. También se buscaba evitar las quiebras bancarias masivas como las que se produjeron durante la Gran Depresión. Vale recordar, al menos en algunas narrativas políticas, que la alternativa era el comunismo y la planificación centralizada de la Unión Soviética.

La ESM, por su parte, incorporó lo anterior en un marco socioeconómico de mayor alcance: no bastaba con la estrategia económica; era también necesario un conjunto de valores políticos y sociales (la justicia social) que dieran continuidad a un régimen que garantizara el bienestar y la democracia. Así se consolidó el Estado de Bienestar tan apreciado por los europeos y que hoy se encuentra bajo presión dado el envejecimiento de la población y sus altos costos de funcionamiento.

La ESM es un sistema socioeconómico que combina y concilia la libertad de mercado, la justicia social y la intervención del gobierno para corregir las fallas del primero. La libertad de mercado significa la primacía del sistema de precios, la productividad laboral, el avance tecnológica y la apertura comercial. Se parte del principio que el mercado es el mecanismo más eficiente para la producción de riqueza y para la asignación de los recursos disponibles. Las empresas públicas son necesarias, pero sólo cuando sean más eficientes que el mercado, como es el caso de los monopolios naturales. La justicia social promovida por el Estado es necesaria para compensar los desequilibrios que en algunas circunstancias origina el mercado y la libertad sin regulación apropiada: pobreza, desigualdad, escasez de oportunidades. Aquí se aplica el principio de subsidiariedad. El Estado de Bienestar, por tanto, es un mecanismo de redistribución y una garantía de productividad: a mayor bienestar y educación del trabajador, mayor productividad. Los mercados no son autorregulados y por el contrario muestran muchas fallas como son las asimetrías de información, la insuficiencia de bienes públicos, las externalidades negativas, los monopolios y los monopolios naturales. De ello tenemos mucha evidencia, incluida la crisis económica y financiera de 2008-2009⁴.

⁴ Véase: Hasse, Rolf; Schneider, Herman; Weigelt, Klaus (2008): *Diccionario de Economía Social de Mercado*. Fundación Konrad Adenauer. Tercera edición. Buenos Aires y Resico, Mauricio (2011): *Introducción a la Economía Social de Mercado*. Fundación Konrad Adenauer. Buenos Aires.

La lección para los países en desarrollo no es tan obvia como parece. Promover el funcionamiento expedito de los mercados y crear instituciones eficientes que garanticen los derechos de propiedad, proporcionen infraestructura e implementen programas sociales de amplia cobertura, suena razonable pero requiere de condiciones difíciles de alcanzar. De entrada, es necesaria la disposición de un excedente económico suficiente para financiar las amplias funciones del Estado y fomentar el crecimiento. Pero tal excedente debe ser generado de una manera sana, vale decir, a partir de la producción. De allí la insistencia alemana en las finanzas públicas equilibradas que eviten las deudas o el financiamiento deficitario causante de la inflación. La capacidad productiva, es verdad, es el resultado en parte de incentivos y regulaciones apropiadas, pero también del desarrollo tecnológico, la dotación de recursos y la situación geográfica, factores que en muchos casos no están presentes ni dependen totalmente de la acción directa del Estado.

La ESM en los países desarrollados, y en Alemania en particular, se materializa en la forma de políticas públicas que propician la producción y distribución del ingreso. Se distribuye lo producido por la economía, aunque el endeudamiento del Estado es necesario en coyunturas críticas como recesiones, pandemias o guerras. La capacidad de producción existe en el marco de un mercado libre. Por su parte, el Estado cuenta con instituciones y burocracias profesionales y transparentes. En tales condiciones es muy fácil pasar de lugares comunes (“Estado y mercado deben cooperar para alcanzar la justicia y el bienestar social”) a políticas públicas eficientes. Esas condiciones no abundan en los países en desarrollo. De hecho, en el ciclo de políticas públicas, la implementación es la fase más difícil. Estos países deben construir capacidad administrativa para diseñar e implementar políticas públicas sobre la base del consenso y la educación de sus ciudadanos. El programa son simples palabras.

¿Qué viene primero, las instituciones o la capacidad de producción? Esta es una de las grandes preguntas de la teoría de desarrollo. No existen respuesta fáciles y la discusión en curso es apasionante. En un excelente libro, Acemoglu y Robinson otorgan a las instituciones el papel fundamental⁵. En su opinión, la política hace la diferencia entre prosperidad y pobreza en el sentido de que ella crea el marco apropiado para instituciones inclusivas que fomentan el crecimiento económico, o lo niega, por medio de instituciones extractivas.

Mientras tanto, los países en desarrollo deben mirar con atención a las experiencias exitosas. La ESM ofrece en este sentido un invaluable caudal de información que supera con creces las visiones

⁵ Acemoglu, Daron y Robinson, James (2012): *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Business. New York.

sesgadas por la ideología y los intereses particulares. Un tema pendiente es el papel del mercado. Existe un consenso relativo sobre la necesidad del gobierno para las tareas del desarrollo. No es este el caso con respecto al mercado. ¿Cómo asumirlo sin complejos en la estrategia económica? ¿Cómo regularlo para evitar las fallas que regularmente aparecen en su funcionamiento?

Thomas Piketty, en su influyente libro *Capital in the Twenty-First Century*⁶, ha alertado sobre las tendencias a la desigualdad que el capitalismo mundial ha desarrollado desde la década de 1980. Al igual que en el siglo XIX, y revirtiendo el avance social de posguerra, los tenedores del capital (activos fijos, activos financiero, acciones) tienden a acumular hoy una mayor proporción del ingreso nacional en desmedro de los asalariados. El autor plantea que cuando la tasa de retorno del capital es mayor que la del producto “el capitalismo genera automáticamente desigualdad arbitraria e insostenible que atenta contra los valores meritocráticos en los cuales se apoyan las sociedades democráticas”⁷. Por valores meritocráticos entiende la creación de riqueza mediante la innovación y la competencia, como contrapartida de la riqueza heredada (ya creada) cuyos retornos crecen más rápido que en el resto de la economía.

Revertir las tendencias estudiadas por Piketty es posible y de hecho ya se hizo en la posguerra. Como el mismo autor dice: “existen medidas por medio de las cuales la democracia puede retomar el control del capitalismo y asegurar que el interés general tome precedencia sobre los intereses privados al tiempo que preserva la economía abierta y evita el proteccionismo y las reacciones nacionalistas”⁸.

Vale la pena considerar la experiencia de la ESM a la hora de pensar en el futuro de Venezuela. La hiperinflación que comenzó en 2017 dejó muchas cicatrices, al igual que en la Alemania de principios de la década de 1920. De allí la intolerancia a la inflación de los programas económicos influenciados por la ESM. Controlar el crecimiento descontrolado de los precios y las graves distorsiones en la asignación de recursos que generan los sesgos recurrentes hacia los déficits fiscales, el alto endeudamiento y la sobrevaluación de la moneda, es el reto de la política económica venezolana de estos tiempos.

En este sentido, luce relevante citar a uno de los fundadores de la ESM cuando vincula a los problemas políticos y ataques a la democracia con la inflación:

“Si queremos ir a las raíces de la inflación crónica de nuestro tiempo, entonces debemos reconocer que la actitud mental que la genera, la tolera, la resiste débilmente, o la defiende cínicamente, es el aspecto monetario de la decadencia general del Estado de Derecho y del respeto por la ley”⁹

⁶ Piketty, Thomas (2014): *Capital in the Twenty First Century*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge and London.

⁷ Piketty, *op cit*, p.1.

⁸ Piketty, *ibídem*.

⁹ Röpke, Wilhem (1998): *A Humane Economy*. ISI Books. Wilmington. P.220.

En suma, en Venezuela, el cambio político que fortalezca a la democracia liberal debe estar acompañado de la competencia expedita en el mercado, regulación eficiente y políticas que potencien el recurso humano. La ESM tiene mucho que aportar en esta materia.