DEBATES DE COYUNTURA ECONÓMICA

ISSN 0120-8969
Agosto de 2008
Número 73

FEDESARROLLO

La Economía Social de Mercado: El rol del Estado Reconsiderado

Jörg M. Winterberg
Mauricio Santa María S.
Rafael Pardo
Daniel Castellanos
Juan Carlos Echeverry

Konrad Adenauer Stiftung

ENERGIA de Bogotá

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

FEDESARROLLO

Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo

Fedesarrollo es una fundación privada, independiente, sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación no partidista en los campos de economía, ciencia política, historia, sociología, administración pública y derecho. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales sobre fenómenos económicos y sociopolíticos, nacionales y latinoamericanos que sirvan para mejorar la calidad de la educación superior.

• • •

El Consejo Directivo es responsable de vigilar por la adecuada marcha de la administración de la institución y de trazar y revisar los objetivos generales de la fundación. La administración de los programas, del personal y de las publicaciones corre por cuenta del Director Ejecutivo, quien es el representante legal de la fundación. El Director y el Editor de Coyuntura asesorados por un comité interno de publicaciones tienen la responsabilidad de determinar qué trabajos se publican en Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social o en forma de libros o folletos de la institución. La publicación de un trabajo por Fedesarrollo implica que éste se considera un tratamiento competente de un problema y por lo tanto un elemento de juicio útil para el público, pero no implica que la fundación apoye sus conclusiones o recomendaciones.

• • •

Fedesarrollo mantiene una posición de neutralidad para garantizar la libertad intelectual de sus investigadores. Por lo tanto, las interpretaciones y las conclusiones de las publicaciones de Fedesarrollo deben considerarse exclusivamente como de sus autores y no deben atribuirse a la institución, los miembros de su Consejo Directivo, sus Directivos, o las Entidades que apoyan las investigaciones. Cuando en una publicación de Fedesarrollo aparece una opinión sin firma, como es el caso del Análisis Coyuntural en las Revistas de la Institución, se debe considerar que ésta refleja el punto de vista del conjunto de Investigadores que están colaborando en la Institución en el momento de la publicación.

AGOSTO DE 2008 No. 73

DEBATES DE COYUNTURA ECONÓMICA

La Economía Social de Mercado: El rol del Estado Reconsiderado

Jörg M. Winterberg
Mauricio Santa María S.
Rafael Pardo
Daniel Castellanos
Juan Carlos Echeverry

FEDESARROLLO
Calle 78 No. 9-91
Tel.: 325 97 77
Fax: 325 97 70
A.A.: 75074
E-mail: administrator@fedesarrollo.org.co
http: //www.fedesarrollo.org.co
Bogotá, D.C., Colombia

Tarifa Postal Reducida
Resolución No. 0930 de diciembre 11 de 1996
permiso No. 705

Edición
Camila Pérez
Fedesarrollo

Redacción de textos
Julián Marquez Aguel
Fedesarrollo

Diseño y diagramación
Adelina Espitia Gamba

Impresión
La Imprenta Editores Ltda.
Calle 77 No. 27A-39
Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Presentación 7

La Economía Social de Mercado:
¿Un paradigma apropiado para Colombia? 9
Jörg M. Winterberg

El rol del Estado reconsiderado 15
Mauricio Santa María S.

¿Qué tanto el Estado Social de Derecho es desarrollado mediante
el modelo de Economía Social de Mercado en el caso colombiano? 23
Rafael Pardo

Hacia una reconsideración del papel del Estado 27
Daniel Castellanos

¿Qué es el mercado, qué hacer cuando falla el mercado y qué es lo social? 35
Juan Carlos Echeverry

Presentación

A raíz de la reciente crisis financiera mundial, el papel del Estado dentro de la economía ha sido de nuevo materia de discusión. Las políticas de regulación e intervención estateles en los mercados han sido ampliamente cuestionadas, y los líderes de las principales economías del mundo están repensando el rol que deberia tener el Estado en diversos aspectos, con el fin de promover un crecimiento económico estable en el mediano plazo y evitar que se repita una crisis como la actual.

El concepto de "orto-liberalismo", desarrollado e implementado en Alemania por los fundadores de la economía social de mercado, y que tiene sus raíces en el *Freiburg School*, ha sido presentado como una alternativa a las políticas neoliberales promovidas por el "Consenso de Washington" para los países en desarrollo. El "orto-liberalismo" está influenciado por las teorías económicas y políticas del liberalismo, pero enfocándose en el individuo y sus derechos como base del desarrollo de la sociedad. Así, mientras los neoliberales tradicionales buscan minimizar el rol del Estado, los "orto-liberales" promueven un rol fuerte del gobierno en la economía, buscando proteger a los individuos de los riesgos económicos, promover la competencia, proveer infraestructura y organizar los mercados. De esta manera, el fin último del Estado es buscar la eficiencia de la competencia, al tiempo que se minimizan las desigualdades sociales.

Con el fin de contribuir a la discusión sobre dicho tema, Fedesarrollo y la Fundación Konrad Adenauer organizaron el Debate de Coyuntura Económica: "La Economía Social de Mercado: El rol del Estado Reconsiderado". El panel estuvo integrado por el Doctor Jörg Winterberg, profesor de la Universidad de Ciencias Aplicadas en Braunschweig, Alemania; Daniel Castellanos, Profesor de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes; Juan Carlos Echeverry, Profesor de la Universidad de los Andes; Rafael Pardo Rueda Ex Senador de la República, y Mauricio Santa María, Director Adjunto de Fedesarrollo.

Camila Pérez M.
Editora de Coyuntura Económica

La Economía Social de Mercado: ¿Un paradigma apropiado para Colombia?

Jörg M. Winterberg.[1]

Quiero agradecer a la fundación Fundación Konrad Adenauer y a Fedesarrollo por la invitación que me han hecho. Me alegro muchísimo de poder tener la oportunidad de compartir con ustedes algunas ideas sobre la Economía Social de Mercado (ESM).

Para empezar se va a abordar el tema del consenso de Washington. No es claro que el consenso creó o no más desigualdad, lo cierto es que no ayudó a disminuirla. En el cuadro 1 se puede ver como la mayoría de las regiones ha tenido una tendencia creciente del producto interno de las regiones. Con esto se puede decir que la liberación de los mercados ha llevado hacia mayor bienestar en la economía.

Si nos referimos a la desigualdad, se puede ver como las políticas planteadas por el consenso de Washington no implicaron una mejora en la desigualdad. (Gráfico 2). Desde 1980, aunque el PIB per cápita mejoró, sobre todo en las regiones que adoptaron el libre mercado, la desigualdad aumentó. Por estas razones es importante plantear la economía social de mercado como una alternativa para Colombia.

[1] Profesor de la Universidad de Ciencias Aplicadas en Braunschweig, Alemania.

A. SISTEMA ECONÓMICO Y PROCESO ECONÓMICO

La economía social de mercado fue introducida en Alemania hace mas de 60 años en los años de la pos guerra con mucho éxito pero bajo condiciones totalmente diferentes a las de hoy en día. Pero esta teoría económica se puede decir que es dinámica, que todavía se puede aprender y aplicar.

La Filosofía de la ESM se puede entender mejor con el cuadro 1. En el centro del dibujo, está el mercado, simplemente un cruce entre dos líneas que representan la oferta y la demanda y un precio y una cantidad de equilibrio. Este es el proceso económico simple, que en una economía perfecta regula precios y cantidades. Alrededor de este proceso económico tenemos lo que nosotros llamamos el ordenamiento económico, un concepto alemán que crea un marco regulatorio donde el mercado se regula. En la parte de afuera están aquellos valores y metas, también experiencias históricas con las que cada sociedad y cada economía tiene que tratar en el mo-

mento que quiera responder o decir cuál es el sistema económico adecuado para su país y para el momento.

Cuando se interviene en el mercado, hay dos formas de hacerlo, una es regulando vía precios, que es lo que más comúnmente se hace y la otra forma, que va en línea con la ESM, implica influenciar el marco en el que se encuentra el proceso económico para definir y orientar metas de largo plazo, y de un crecimiento sostenido. Un ejemplo es la limitación del patrimonio privado. Esta es una limitación de largo plazo e implica la idea de una economía social de mercado. El mercado no se intervino pero si el marco en el que se desenvuelve este.

Refiriéndose específicamente a Colombia, se puede ver como las experiencias históricas son completamente diferentes a las de Alemania. Aunque las metas pudieran ser iguales, son sociedades diferentes y por lo tanto las políticas específicas no pueden ser las mismas. Las políticas que se deben implementar en Colombia son diferentes, pero pueden estar cobijadas por el mismo marco de la ESM.

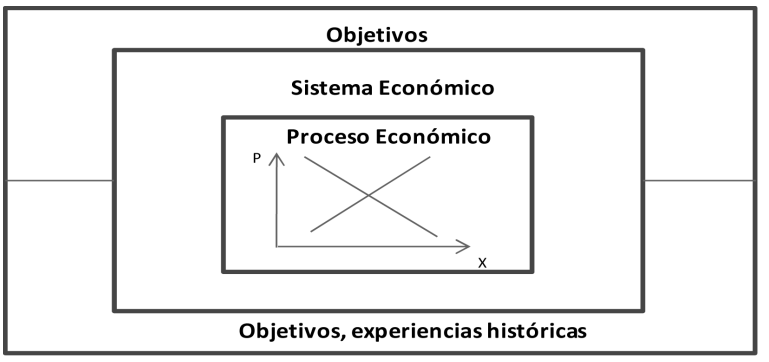
La ESM, que viene del liberalismo puede ser explicada por medio de un ejemplo. Cuando un carro esta nuevo, este no necesita ninguna reparación, pues tiene sus llantas, motor y demás partes en buen estado. Estos son los elementos constitutivos. Pero el carro por sí solo no puede andar, constantemente se necesita de combustible, revisiones periódicas para que este siempre esté en buen estado. Desde el primer momento en que el carro sale de la fábrica, se sabe que este tendrá intervenciones durante su vida útil. Esta es la lógica de la ESM.

B. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

En el ejemplo del carro, existen elementos Constitutivos (el carro nuevo) y elementos regulatorios (el taller, gasolina etc.). En la ESM, existen estos dos tipos de elementos.

Los elementos constitutivos deben estar anclados a la constitución o leyes de largo plazo. El mercado libre es uno de estos elementos que debe regirse en un marco constitucional y regulatorio. Los precios deben ser libres,

Gráfico 1. ECONÓMIA SOCIAL DE MERCADO



para que se puedan ajustar dependiendo de la oferta y la demanda. Hay que aclarar que la ESM tiene como punto de partida el mercado y no el socialismo. De esta manera, los precios no pueden ser alterados por una intervención del gobierno pues desestabiliza el mercado. Otro elemento es el presupuesto del estado. Este debe ser parecido a como se maneja un presupuesto de un hogar. El balance del gobierno debe ser estable para que pueda suplir todas las necesidades de sus ciudadanos.

Otro elemento constitutivo es el llamado "*Rule of Law*". En alemán se dice política de ordenamiento. Se refiere principalmente a influenciar a los mercados en un largo plazo a través de leyes y no de regulación en el corto plazo. Un elemento constitutivo clave es la propiedad privada y responsabilidad de las acciones. Esto es clave para el buen funcionamiento ya que crea una responsabilidad de los efectos de las decisiones tomadas. Un punto importante de estos elementos es poder crear un sistema de mercado solido, que no pueda sufrir desestabilizaciones por problemas coyunturales.

Estos son los elementos constitutivos, aquellos que no necesitan estar siendo ajustados todo el tiempo. Son principios básicos que le brindan estabilidad al país. Otras cosas si hay que ajustarlas para que la ESM pueda cumplir de manera optiman sus funciones.

C. ELEMENTOS REGULATORIOS

Los elementos regulatorios requieren un constante monitoreo para evitar problemas que afecten el crecimiento económico de largo plazo. Un elemento clave para mantener estabilidad en los mercados es una política de competitividad acompañada de una supervisión de esta. Desde Smith, se sabe que los monopolios pueden generarse si no se tiene una supervisión del estado para prevenirlo. En algunos casos, como se mencionó anteriormente, hay que tener una mirada global de las compañías y analizar si el monopolio nacional es necesario para que puedan competir en un entorno internacional. Aun así, debe existir una comisión independiente que tenga la potestad de regular el mercado y los monopolios.

Un segundo elemento regulatorio importante para la Economía Social de Mercado es la política social. Está entendida como la distribución del ingreso que se hace por medio de impuestos, aportes sociales, sobre el papel de las acciones patronales y de los empleados, costos externos y política de medio ambiente. Este último es muy importante ya que en muchos países, los costos ambientales no son tenidos en cuenta y deben ser incluidos ya que los recursos naturales son bienes cada vez más escasos.

El último elemento trata del mercado laboral. En una ESM, el mercado laboral se regula a través de un acuerdo y no definiendo salarios mínimos. Lo que se trata de obtener es una negociación entre patrón y empleado.

Por último, la justicia e igualdad para los ciudadanos. La ESM trata, en su pensamiento económico y social, de cerrar la brecha entre el socialismo y el capitalismo. Por un lado el socialismo argumenta que todos deben ganar por igual sin importar su condición, y por otro el capitalismo enfatiza que cada individuo

debe ganar según su productividad y sus habilidades. La ESM se ubica en un punto medio entre estas dos ideologías. El argumento central de este pensamiento es que aunque cada individuo debe ganar según sus habilidades y productividad, debe existir una igualdad de oportunidades para todos, en cuando educación, salud y bienestar. De esta manera, se le dará las mismas oportunidades a todos y así estar en un lugar más justo y equitativo.

D. LOS ASPECTOS SOCIALES DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

Un aspecto social de la Economía Social de Mercado es la política de competitividad. Aunque parezca extraño que lo social se relacione con la competitividad, en la ESM se puede ver una relación entre estos dos. Según la ESM, la política de competitividad es el inicio de la política social. El estado debe controlar los monopolios con leyes para que estos no puedan manejar los precios del mercado para su beneficio. Una estructura económica con grandes y medianas empresas crea una competencia sana que combina la flexibilidad de adaptarse a cambios tecnológicos y de mercado.

Otro aspecto social clave para la ESM es el sistema de impuestos. En una economía social, los impuestos no pueden ser los mismos para todos en cuestión de valor ya que los ingresos varían entre los ciudadanos. El punto central es crear un sistema tributario progresivo, que force a que la gente con mayores ingresos page mas y así financie la mayor parte de las obras públicas. Un ejemplo de estos impuestos es el impuesto a la renta, que entre más ingresos tenga la persona, entonces mas impuesto pagará y aportará a la igualdad social. Es importante notar que estos impuestos son el instrumento principal de redistribución en una sociedad.

Así como los anteriores, la seguridad social es otro aspecto de la ESM crucial para el buen funcionamiento de este modelo. Usualmente, la gente no esta consiente de todos los riegos del día a día. Por lo tanto no tiene la necesidad de una seguridad social completa que le pueda cubrir cualquier tipo de riesgo. Esto anterior crea una necesidad de crear un seguro de desempleo, de salud y de pensiones. También, de acuerdo al principio de subsidios individuales, se puede acceder a una igualdad social. Para la gente de más bajos recursos se les debe subsidiar ciertos servicios para que tengan la posibilidad de tener un nivel de vida digno. En Colombia se puede ver este mecanismo por medio de los subsidios a los servicios como el agua y la electricidad.

Para la ESM, el mercado laboral es igual a cualquier otro mercado. Para evitar efectos negativos, es crucial crear sindicatos trabajadores que deciden autónomamente los salarios y condiciones en los mercados. Es muy importante que en el mercado laboral, no exista ninguna influencia política. De la misma manera que los trabajadores deben unirse, los empresarios deben hacer lo mismo para equilibrar fuerzas.

El sistema de educación es un pilar importante en el modelo de ESM. En países con poca disponibilidad de recursos naturales es indispensable una fuerza de trabajo hábil y competitiva. En la ESM la educación debe ser de alta calidad y principalmente pública para que todo el mundo pueda acceder a estos beneficios sin importar su clase social. Al

crear una educación de calidad y cobertura, se tendrá una sociedad más justa en cuanto a que todos los individuos van a tener las mismas oportunidades. Para las familias de bajos recursos, debe existir un subsidio de la educación que les permita acceder a las universidades de más alto nivel.

Como último aspecto social de la ESM se encuentra la estabilidad de precios. El pensamiento alemán siempre va ligado de un banco central independiente dado la historia que tiene este país a comienzos de siglo. Lo importante en cuanto a los precios es la estabilización de la inflación en un país ya que la población más vulnerable a este efecto monetario son los estratos más bajos. Cuando un individuo tiene un salario razonablemente mayor al mínimo, un cambio en los precio le afecta de la misma manera a este individuo a la persona que gana el mínimo. Por lo tanto en una ESM la estabilidad de precios debe existir y por lo tanto un banco central independiente. Hay que aclarar que el emisor debe dedicarse a la estabilidad de precios y no al manejo de la tasa de cambio ya que esta debe flotar libremente de acuerdo al mercado. En 1948 Ludwin Erhard dijo "La estabilidad de precios no lo es todo. Pero sin la estabilidad de precios, todo es nada"

De acuerda al consenso de Washington, el estado debía reducirse y no intervenir en los mercado. Entre estos estaba la privatización de las compañías, la no intervención en precios, el libre comercio, entre otros. El punto central de la ESM no es si el estado debe ser grande o pequeño, sino un estado fuerte que pueda crear una competencia en los mercados y un balance social. La ESM se puede diferenciar del Capitalismo y del socialismo al delimitar su alcance. Por un lado, el principio del Estado Social está anclado en la Constitución en Alemania. Este principio dice que cada persona tiene que ser apoyada si él mismo no está en condicio-

Cuadro 1. PIB PER CAPITA PROMEDIO CINCO AÑOS A DOLARES CONSTANTES DEL 2000

Año	America Latina y el Caribe	Asia del este y pacifico	Africa Sub-Sahara	Paises Arabes (no petroleo)	Paises exp petroleo arabes	Europa Cental y del Este	Tigres Asiaticos	Europa Occidental
1965	2,254	3,969	539	836	1,066	1,432	153	8,537
1970	2,551	5,665	584	962	3,004	1,798	200	9,302
1975	3,055	7,246	667	1,200	3,032	2,301	262	11,385
1980	3,474	7,970	654	1,433	4,117	2,020	341	12,660
1985	3,471	7,523	558	1,623	3,955	2,220	465	13,425
1990	3,478	8,487	514	1,639	3,298	2,351	669	15,076
1995	3,646	9,100	482	1,796	3,335	1,807	946	16,268
2000	3,943	9,341	491	2,017	3,690	1,749	1,298	17,732

Fuente: Wolrd Development Index 2005

Cuadro 2
COEFICIENTE GINI PROMEDIO CINCO AÑOS

Año	America Latina y el Caribe	Asia del este y pacifico	Africa Sub-Sahara	Paises Arabes (no petroleo)	Paises exp petroleo arabes	Europa Cental y del Este	Tigres Asiaticos	Europa Occidental
1965	43.9	44.3	46.3	45.6	46.5	33.8	30.0	34.9
1970	43.9	44.0	46.4	44.3	46.7	33.7	30.0	34.9
1975	43.7	44.0	46.8	44.4	45.3	33.2	30.0	34.7
1980	43.4	44.6	46.3	43.0	44.5	33.2	30.2	34.6
1985	43.6	44.3	45.7	43.9	40.3	33.1	31.5	35.0
1990	44.3	44.5	46.8	43.4	40.7	33.4	33.3	36.1
1995	45.9	43.5	47.8	45.5	43.7	35.8	33.1	37.0
2000	46.6	44.3	48.9	46.5	45.5	40.2	33.1	37.9

Fuente: Wolrd Development Index 2005

nes de obtener un ingreso funcional y esto no existe en el capitalismo. Y por otro lado, tenemos el principio de Estado de Derecho que dice que es un derecho de defensa frente al Estado, es decir, que el estado no puede entrometerse en lo que un individuo puede hacer por el mismo, es decir, que el Estado no puede ampliar todas sus funciones y realizar cada política como quiera ni especificar las cosas como le convenga.

La constitución alemana es similar a la colombiana en cuanto a la definición estado. En Alemania no dice la constitución que es una ESM, sino que la República Federal del Alemania es una Estado democrático Federal de Estado de Derecho. La constitución no tiene que decir que el país es una Economía Social de Mercado sino brindar el marco en el cual la ESM pueda desenvolverse.
Muchas gracias.

El rol del estado reconsiderado

Mauricio Santa María S.[1]

A. MODELO DE POLÍTICA SOCIAL

Bajo cualquier tipo de Estado o de Gobierno el objetivo es lograr un estándar adecuado de calidad de vida en la población. Este es el fin último de las políticas públicas que, bajo el sistema actual, se puede traducir en que la gente tenga capacidad de generar ingresos. El resultado práctico de buena calidad de vida es la capacidad de generar ingresos que permitan comprar los bienes y servicios que necesitan para lograr esa calidad de vida y tener aseguramiento ante eventualidades. Si este último no lo pueden tener, lo debe proveer el estado, por lo menos para las personas más vulnerables. Este debe ser el punto de partida de cualquier modelo.

B. EL CASO COLOMBIANO

En Colombia y en cualquier parte, el mercado laboral es el gran determinante de poder o no conseguir el estándar de calidad de vida, porque es allí donde se generan los ingresos para la mayoría de la población. Aproximando el nivel de calidad de vida con la tasa de pobreza medida por ingresos, se puede ver en la Gráfica 1 que la tasa de pobreza, en efecto, está estrechamente relacionada con los indicadores del mercado laboral. Es decir, lo que pasa con la pobreza está relacionado con el desempleo, que a su vez tiene que ver con el crecimiento económico. El desempleo, entonces, tiene un impacto directo sobre el bienestar.

Así, el problema radica en que, en Colombia, muchos servicios sociales, y sobre todo la protección social, que es un servicio fundamental pues hace parte de la canasta de bienestar de una familia, las provee el estado, pues, muchas familias no los pueden comprar. La manera como se proveen esos y otros servicios sociales en Colombia es el punto central del problema. En Colombia, se proveen a través de un contrato de trabajo. Esto supone dos problemas centrales:

- **Excluyente por definición:** sólo tiene acceso a los servicios sociales el que tenga trabajo formal. A los informales y los desempleados, por construcción, se les deja por fuera.

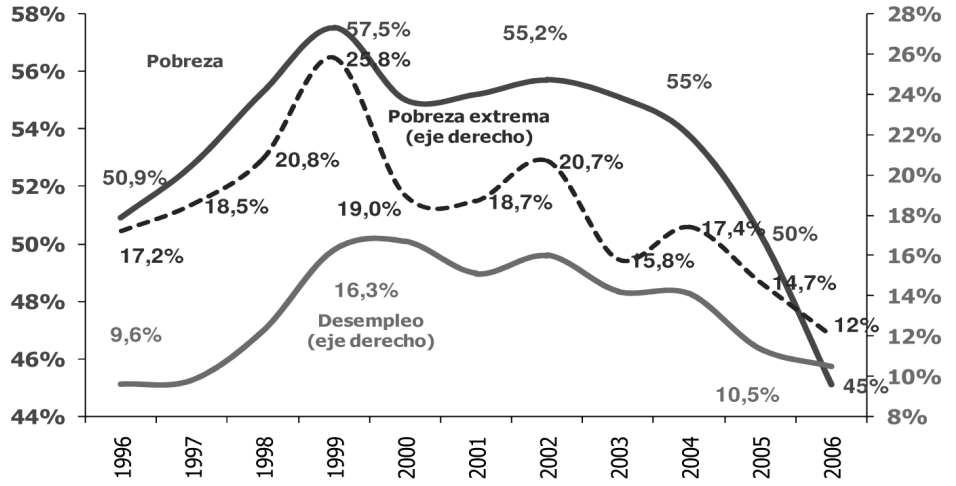
- **Encarece la generación de empleo formal:** excluye a muchas personas de

[1] Director Adjunto Fedesarrollo.

la posibilidad de acceder a un trabajo formal o por razones de exclusión, es decir, es tan caro generar un empleo que muchos empresarios en vez de generar dos o tres generan uno, porque eso es lo que les alcanza, o por razones de escape. El escape se refiere al hecho que muchos trabajadores prefieren no tener un trabajo formal para no tener que pagar impuestos y deciden irse a un trabajo por cuenta propia, usualmente o muchas veces de mala calidad y de baja productividad y por lo tanto bajos salarios, simplemente por el hecho de evitar estos costos, que se ven en la tabla, que llegan a traducirse en un 55% o 60% del salario. La presencia de generosos subsidios para la población informal o cuenta propia no hace sino agravar el problema.

Todo eso tiene un impacto directo sobre la generación del empleo formal y esto llevó a un círculo vicioso de la informalidad en el que Colombia entró y del que será muy difícil salir. El círculo empieza con una política social ambiciosa, por ejemplo, la política de salud que quiere meter a 25 millones de personas en el régimen subsidiado. Como está todo financiado con impuestos a la nómina, se necesitan más recursos fiscales, por lo tanto se aumentan los porcentajes de esos impuestos a la nómina. Esto termina generando una reducción de la base de aportantes ya que es más atractivo trabajar informalmente y obtener los beneficios del régimen subsidiado. Finalmente, para poder cubrir a todos los subsidiados se necesita aún más financiación. Si no hay reglas claras de salida de los subsidios, como en Colombia, se generan incentivos perversos en contra de la formalidad y eso por supuesto

Gráfico 1. POBREZA Y DESEMPLEO

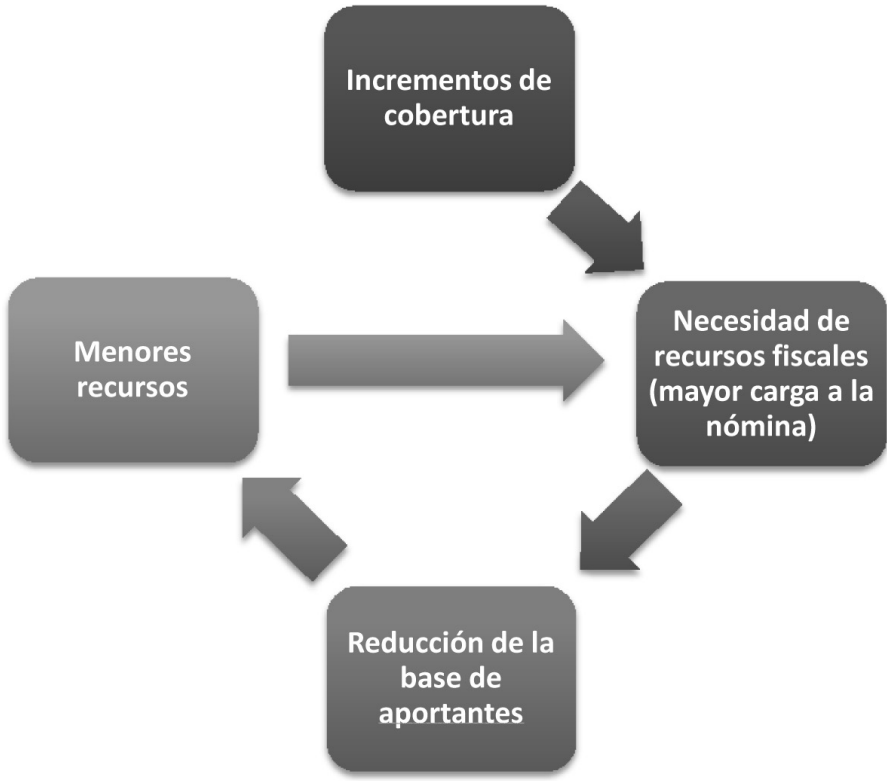


Fuente: ECH (Septiembre) MERPD. Dato 2006 Pobreza estrema correspondiente a junio. DNP

lo que hace es generar necesidad de mayores recursos fiscales, porque se redujo la base y vuelve a empezar todo el círculo (Cuadro 1). La Gráfica 2 muestra las evolución de los costos asociados a la nómina vs. la evolución del empleo por cuenta propia. Antes del 94, el empleo cuenta propia se mantenía en niveles bajos y constantes. Después de 1994, se puede ver un aumento en ese tipo de empleo, que sigue muy de cerca la evolución de los costos a la nómina.

La gráfica muestra muy claramente que en el momento que se introdujo la Ley 100/93, que reformó el sistema de seguridad social en Colombia en cuanto a salud y pensiones, que ha tenido unos impactos muy positivos, también se incrementaron los costos asociados a la nómina, que ya eran altos. Como era de esperarse, eso tuvo un impacto sobre la composición del empleo y sobre la cantidad del empleo. Uno de los puntos centrales es que en Colombia, así la economía crezca 15%, el desempleo nunca va a ser menor de un 10%, pues esta es la tasa natural de desempleo colombiana. Es una tasa alta, que en otros países sería inaceptable, pero que en Colombia sí es aceptable pues "como sociedad" se ha preferido aceptar tasas de desempleo altas, tasas de informalidad altas a cambio de tener a poca gente protegida con un sistema que es ineficiente en dar amplia cobertura y servicios

Cuadro 1. CÍRCULO VICIOSO DEL EMPLEO

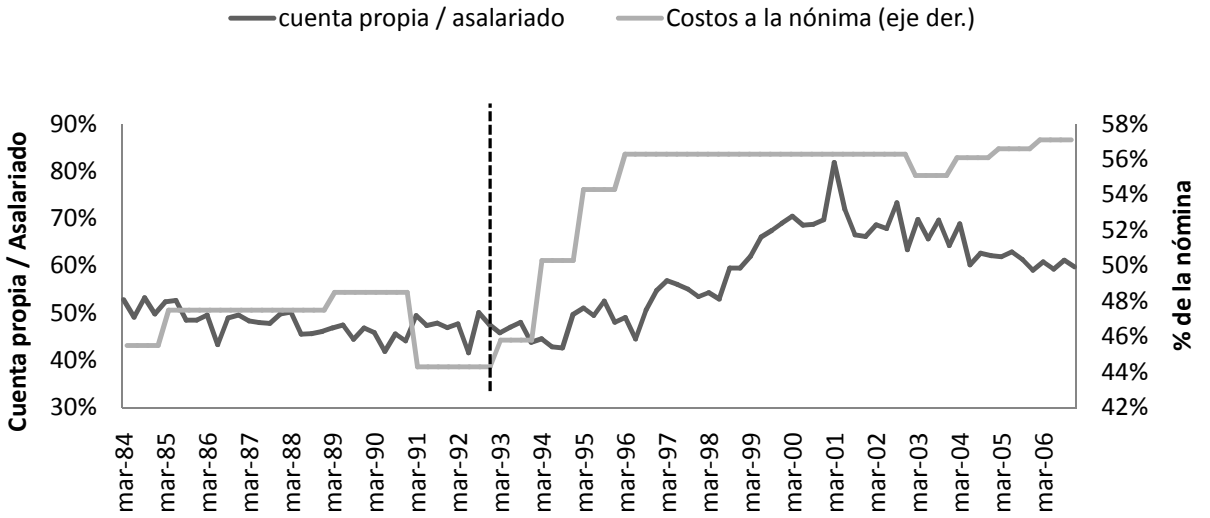


de protección a la po-blación, especialmente la más pobre.

La relación entre el empleo formal y costos a la nómina cambió sustancialmente a partir del 94 y, controlando por el crecimiento económico y otros factores fundamentales, se muestra que la relación a partir del 94 se volvió muy negativa. Lo más importante es que se ha mantenido muy estable. Lo que condujo esto fue a que aproximadamente a partir de esa fecha, se segmentara el mercado laboral colombiano. ¿Segmentara en qué sentido? En que el empleo por cuenta propia, que no es malo per-se, pasó a ser malo. Es decir, había una situación en que el empleo cuenta propia antes del 94, en su mayoría, era un empleo que la gente escogía por preferencias de vida, porque le va mejor, porque tenía más ingresos, porque no le gusta tener jefe, o por muchas otras razones que, en todo caso, obedecen a preferencias personales. Ahora hay una situación en que la gente se va de cuenta propia porque le toca, porque el mercado laboral formal está apretado, el mercado asalariado está apretado. Los individuos que preferirían tener un empleo asalariado les toca irse por cuenta propia afectando sus preferencias laborales y, lo más importante, sus ingresos y su bienestar.

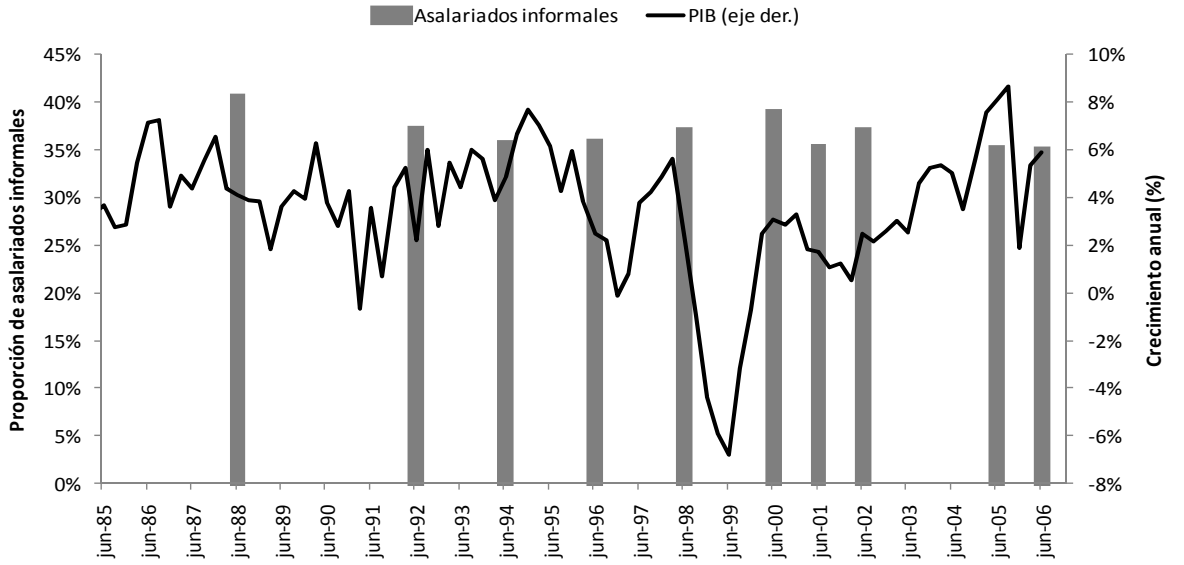
Al buscar una relación entre los asa-lariados informales y el crecimiento del PIB se ve que no hay tal (Gráfico 3). La barra gris es el número de personas que son asalariadas, es decir, no son cuenta propia sino tienen un trabajo asalariado, pero son informales. Esos individuos están en el peor de los mundos pues no tienen las ventajas del cuenta propismo, (son asalariados, tienen jefe, les toca cumplir horario, etc.) y además son informales. Es una serie muy larga desde el 88 hasta el 2006 y la línea muestra lo que ha sido el crecimiento del

Gráfico 2. SEGMENTACIÓN DEL MERCADO LABORAL



Fuente: Cálculos de los autores con base en las Encuestas de Hogares.

Gráfico 3. INFORMALIDAD Y PIB



Fuente: Cálculo del autor con base en las encuestas de Hogares. DANE.

PIB, que crece o decrece o varía mucho, y con la informalidad prácticamente no pasa nada. Es decir, el mercado laboral colombiano está tan distorsionado por este tema de la financiación de la protección social, que el crecimiento económico no tiene un impacto como el que debería tener sobre la informalidad. A partir del 94 el empleo cuenta propia informal empezó a crecer mucho más que la economía. Antes del 94, crecía prácticamente igual, se comportaban igual como predice la teoría económica, es decir, cuando crece la economía crece el empleo, pero el empleo informal a partir del 94 crece mucho más que la economía.

La economía, sobre todo en los últimos años, crece a tasas altas mientras el empleo crece poco y, en todo caso, el único empleo que crece es el cuenta propia. Entonces esto es evidencia muy contundente en el sentido de que en el mercado laboral colombiano hay un problema fundamental: cada vez el crecimiento económico puede tener un impacto menor sobre la generación de empleo y sobre todo sobre la generación de empleo formal. Esto es muy importante pues tiene unas consecuencias fundamentales que se notan. Entre la población muy pobre, el empleo cuenta propia es mucho mayor, también el cambio en la composición entre el 95 y el 2006; en el 95 en los hogares muy pobres la mitad de los empleados eran asalariados, mientras que en el 2006 la proporción se volvió totalmente diferente, el empleo por cuenta propia llegó a representar casi el 70% del empleo total en esos hogares. Esto muestra que el empleo por cuenta propia, en ese período, pasó de ser una alternativa buena de empleo a un tema de segmentación laboral muy claro. Igual pasa con los salarios, una relación inversa también entre esas dos actividades.

1.1 ¿Por qué es tan importante el tema de la informalidad?

La protección social es un tema fundamental, eso quiere decir aseguramiento contra eventualidades y realmente la informalidad es mala, fuera del impacto sobre el bienestar y la pobreza, porque desprotege a los ciudadanos. Los formales tienen una cobertura muy amplia en pensiones mientras los informales, sobre todo los cuenta propia, no tienen cobertura pensional, ¿y esto por qué es un problema? En un principio cada individuo es responsable de sí mismo y de su protección pensional en el futuro. Pero las políticas públicas deben ir más allá de lo que los agentes racionales pueden hacer. En Colombia, muchos ciudadanos de bajos ingresos no aportaron a sus pensiones cuando eran jóvenes. Por esa razón, el estado no puede dejar que estas personas no tengan una seguridad social.

En Colombia, la ESM tiene un papel muy importante en el sistema de la seguridad social. En unos años, el gobierno tendrá que ingeniarse para poder crear un subsidio para poder financiar a los adultos que no aportaron al sistema durante su etapa laboral. Entonces, es el tema de la seguridad social, el modelo que se tiene actualmente es insostenible dado el futuro financiamiento de la protección social en el país. El financiamiento de estos servicios no puede ser cargada totalmente a la nómina pues se vuelve un sistema excluyente. Tenga o no trabajo la persona, debe aportar al subsidio de los jubilados con escasos recursos que necesitan de su pensión. En cuanto a la salud, el problema puede llegar a ser más grave. En 1997, había siete millones de personas y hoy en día hay 22 en el régimen subsidiado de salud. En el régimen contributivo, que es el que financia el subsidiado, solo ha pasado de 15 a 17 millones. Por lo tanto, el crecimiento del subsidiado es mucho mayor al del contributivo llevando a la insostenibilidad del sistema. Esto va en contra de lo que se estipulaba en la ley 100 ya que se pensaba que siempre habrían mas contribuyentes que subsidiados.

Finalmente, es importante abrir el debate central de la política social colombiana hacia futuro. El sistema de financiamiento de la protección social en Colombia es un tema que no da más espera y hay que empezar a debatir. Los impuestos a la nómina en Colombia básicamente financian tres cosas: la protección social (salud), pensiones, riesgos profesionales y cesantías, SENA, ICBF, Cajas de Compensación Familiar y beneficios directamente atados al empleo, es decir, vacaciones, primas, etc., las legales. Es lógico que en temas como vacaciones, primas estén atadas a la nómina pues es un beneficio que tiene el trabajador y el trabajador sobre todo no lo percibe como un impuesto sino como algo que está pagando para obtener un beneficio después. Incluso lo mismo podría decirse de pensiones y salud, aunque en pensiones y salud hay muchos componentes, sobre todo de solidaridad, es decir que financian el subsidio. Estos constituyen, en su totalidad, un impuesto puro a la generación de empleo. La financiación de los llamados parafiscales también debe ser un tema central en el debate, es el momento de empezar a discutir si la nómina es el instrumento adecuado para financiar esto dado todos los problemas que hemos visto. Y finalmente el debate de la protección social, es un debate que ya empezó, ya se ha visto que en los temas, ya se está empezando a debatir cual debe ser su financiación, el monto de las contribuciones y la manera de financiarlos. Muchas gracias.

¿Qué tanto el Estado Social de Derecho es desarrollado mediante el modelo de Economía Social de Mercado en el caso colombiano?

Rafael Pardo[1]

El profesor Witerberg plantea de una manera muy interesante y muy ilustrativa lo que son los principios que constituyen la Economía social de Mercado-ESM y sus mecanismos reguladores. También muestra como en Colombia o Brasil, dos países latinoamericanos, existe un marco constitucional similar al de Alemania enfocado en una Economía Social de Derecho.

Pero en Colombia la política económica, reformada en los noventas, se encaminó más por el modelo del consenso de Washington que por un intervencionismo del estado. Así que en Colombia la ESM no ha sido aplicada completamente porque ha sido más importante la política económica de mercados abiertos y la desregularización de la actividad productiva. Por ejemplo, uno de los elementos claves en la ESM es la creación de organizaciones gremiales y sindicales que permitan lograr pactos, equilibrio de mercado e igualdad social. En Colombia estas organizaciones juegan un papel muy distinto a los estipulados en la ESM, los sindicatos se concentran más en la negociación del aumento salarial que en lograr los objetivos de la ESM. Por otro lado, los gremios se dedican más a presionar por los intereses de su actividad económica, que antes estaban protegidos por las restricciones de mercado, que a configurar una ESM.

En efecto, con la liberación y desregulación de la economía a principios de los 90, los gremios perdieron ese papel privilegiado de ser interlocutores en la discusión de los aspectos que regulaban la vida económica del país. Antes de las reformas de los noventa, el ejecutivo dominaba toda la vida económica del país, del ejecutivo dependían no solamente los salarios oficiales, sino el salario mínimo, la tasa de interés, los cupos de crédito, la posibilidad de importar, el precio de las importaciones, el precio de la divisa, en general los precios de un conjunto muy grande de bienes de la canasta familiar. Es decir, la vida económica de una empresa y un sector tenía que ver esencialmente con su influencia e incidencia en el gobierno.

Los gremios han perdido los elementos de acción en la discusión de temas de regulación con el gobierno. Es evidente que los gremios han perdido un papel importante y se han

[1] Ex Senador de la República.

vuelto órganos más bien de expresión de inquietudes generales del sector al que pertenecen. No se ha encontrado un papel claro ni de los gremios ni de los sindicatos para actuar dentro de los principios de la Economía Social de Mercado. Tampoco se puede decir que la definición constitucional del Estado Social de Derecho permita vincular en Colombia una idea o un modelo que se acerque a Economía Social de Mercado. El mercado colombiano tiene grandes imperfecciones y los principios constitutivos de la Economía Social de Mercado que menciono el profesor no se encuentran en el país.

A. ELEMENTOS DE ESM EN COLOMBIA

Un sistema de precios que se acerque a la competencia perfecta. Debe haber una estabilidad de la moneda y una búsqueda de estabilidad a través de mecanismos de intervención garantizados por un banco central independiente. Esto está garantizado por la Constitución, pero todos los días hay evidentes inconformidades en el Gobierno y en el Congreso sobre la independencia del Banco Central.

Se necesitan mercados abiertos donde no existan barreras de entrada ni de salida. Otro punto es la libertad de contrato y la intervención del estado para evitar abusos en la contratación. Es claro que aunque existe libertad de contratos, existen legislaciones laborales paralelas. Por lo tanto no hay un solo mercado o sistema laboral, sino que en términos de legislación hay una serie de compartimientos casi separados. En este aspecto, una empresa puede escoger que tipo de contratación laboral adopta y lo puede ir modificando con el tiempo en función de la edad promedio de los empleados o de los cálculos que tenga sobre el costo laboral de mantener determinado tipo de contratación.

Un punto muy importante que mencionaba el profesor, que es determinante en Colombia, es tener una política económica predecible a largo plazo, una política económica predecible en la que las reglas de juego fundamentales no cambien, que puedan ser constantes para que las decisiones de inversión no sean afectadas por cambios en repentinos en las reglas de juego. En los últimos seis años se han presentado cinco reformas tributarias, cuatro aprobadas, que aunque parten del principio de ser una reforma tributaria estructural, asegurando que va a eliminar las exenciones, a reducir las tasas, a ampliar la base de contribuyentes y a crear un sistema tributario más equitativo, generalmente terminan con instrumentos que las mismas reformas criticaban desde en su exposición de motivos y con impuestos transitorios anti-técnicos que prometen eliminar en el futuro, pero que nunca eliminan. Ejemplos de esta tipo de contradicciones son el conocido impuesto del 2 por mil que posteriormente incrementaron al 4 por mil o el impuesto al patrimonio. De esta manera, los cambios que se han hecho no son de fondo y terminan sin modificar el problema fundamental de la estructura tributaria, porque cambios drásticos generalmente no son viables políticamente. Entonces, mantener constante las reglas de juego, uno de los principios constitutivos de la Economía Social de Mercado, es más una retórica que una realidad. Esta estabilidad de las reglas de juego nos es creíble cuando todos los años el Gobierno intenta una reforma tributaria.

En términos de igualdad social, en la Economía Social de Mercado se plantea propender

por la reducción de la desigualdad en la distribución de ingresos. Este es un tema elemental en política económica, pero también es difícil de llevar a la práctica. Ahí está la discusión que se mencionaba inicialmente sobre el papel de los sindicatos y el papel de los acuerdos entre sindicatos, gremios de producción y gobierno para corregir la desigualdad en la distribución del ingreso.

Entonces, los postulados de una Economía Social de Mercado tales como estabilidad jurídica y la búsqueda de la equidad dentro del funcionamiento del mercado parecen no ser completamente aplicables al caso colombiano. Esto implica que para aplicar completamente las ideas de la ESM es importante tener en cuenta las circunstancias políticas y la posibilidad de llegar consensos sociales.

Hacia una reconsideración del papel del Estado

Daniel Castellanos[1]

A. INTRODUCCIÓN

Cuando invitan a reconsiderar el Estado, realmente se tiene que invitar a reconsiderar diversos mecanismos de coordinación social. La sociedad está compuesta de diversos mecanismos de coordinación y uno no puede pensar en cambiar el papel de uno de esos mecanismos sin pensar en el papel que los otros mecanismos de coordinación cumplen. Entonces cuando se cambia el papel del Estado, tiene que cambiar el papel de los mercados y eso es un debate bastante conocido. El debate menos conocido sobre todo entre Abogados, Politólogos y Economistas es el que otros mecanismos de coordinación distintos al Estado y al mercado tienen para jugar y buena parte del éxito de diversos diseños en materia de intervención estatal o diseños de mercados en la sociedad depende un poco o mucho de las actitudes sociológicas y culturales con las cuales los individuos se refieren a esos mecanismos. Para que estos mecanismos funcionen bien, requieren algún tipo de desarrollo cultural y social que probablemente en Colombia no se ha hecho.

B. DOS LLAMADOS DE ATENCIÓN

Aquí no parece que exista solo un debate de mercado-estado o un debate entre Economistas y Politólogos, sino un debate que debería incorporar otro tipo de dimensiones, en particular la dimensión cultural. El primer llamado de atención es que los Economistas entienden muy poco sobre el papel de la cultura en el equilibrio social que se observa en el país.

El segundo llamado de atención es la invitación a reconsiderar el papel del estado este desde la perspectiva de la Economía Social de Mercado. Esta es una propuesta económica que se implementó en la Alemania de la posguerra, durante el gobierno de Konrad Adenauer, y fue un fenómeno muy interesante que produjo lo que se conoció en su momento como el milagro económico Alemán. Es una propuesta que se debe considerar ya que la Economía Social de Mercado defiende el libre mercado. Es una economía de mercado social, es decir, no hay una actitud puramente libertaria de frente al mercado, sino que también hay una noción de orden en el conjunto de

[1] Profesor de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.

la sociedad. Es la noción de que debe haber una economía libre, pero también debe haber un Estado fuerte y una moralidad social. Si se clasificara los distintos tipos de estados y se tuviera en un lado el neoliberalismo puro y en el otro el socialismo, cerca al centro estaría la economía social de mercado. En esta se defiende una intervención del Estado, pero que no perjudica el funcionamiento de estos, este es el truco esencial de la Economía Social de Mercado y es una idea atractiva, de hecho en la candidatura presidencial para 1998-2002 se diseñó un programa de gobierno para una candidata presidencial basado en estos principios que fue derrotado en las urnas. Pese a la derrota, esta noción pudo juntar a grandes personajes de la política mostrando que puede ser lo suficientemente flexible para generar un marco ideológico que pueda traer a diversos sectores de la población.

C. ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO, ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y ESTADO DE BIENESTAR

Hay tres términos claves que me mirar y preguntarse si son iguales o si son distintos que son Economía Social de Mercado, Estado Social de Derecho y Estado de Bienestar. Al buscar, por ejemplo en wikipedia, estos tres términos aparecen como sinónimos. En algunas partes aparece la Economía Social de Mercado como la forma en la que se aplicó el estado de bienestar en Alemania. En otras partes, las definiciones son más marcadas y uno parecía poder decir que entre más abajo se mueva uno en esa lista más se aproxima al socialismo. Dado lo anterior, se podría interpretar que la noción de Estado de bienestar es más de izquierda que la Economía Social de Mercado y más si uno mira esos términos desde el punto de vista histórico. Mientras en Alemania Adenauer implementaba sus ideas de la Economía Social de Mercado y era un gobierno demócrata cristiano de centro derecha, en Gran Bretaña se desarrollaba la noción del Estado de Bienestar implementado por un gobierno laborista que era un poco más de centro izquierda. El la realidad estos términos tienen diferencias; para el caso colombiano ese problema está relativamente resuelto por la Constitución. La constitución colombiana dice Colombia no es ni una Economía Social de Mercado, ni un Estado de Bienestar sino que es un Estado Social de Derecho y la interpretación de Estado Social de Derecho pues también es materia de debate, pero en Colombia el Estado Social de Derecho se entiende como algo que está a la izquierda de la Economía Social de Mercado, ¿qué tan a la izquierda? , no es tan claro. Lo que es claro es que es una extensión de la noción de Estado de Derecho, donde se vela por la vida, la propiedad, la libertad de las personas, el respeto al marco legal, pero en el Estado Social de Derecho hay una intención adicional de proteger los derechos individuales y sociales de las personas por decirlo de alguna manera.

D. EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Es interesante ver lo que han dicho los Abogados con respecto a esa definición del Estado Social de derecho, porque en Colombia se puede clasificar a la izquierda de la Economía Social de Mercado. Primero que todo esa noción tiene unos pilares constitucionales pues es la Constitución la que dice que Colombia es un Estado Social de Derecho en el que se respeta la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y

la igualdad. Son nociones muy asociadas con la noción de igualdad y de justicia distributiva y social.

A la seguridad jurídica que proporciona la legalidad se le aúna los derechos humanos que se desprenden del concepto de lo social. El papel del Estado Social del Derecho es contrarrestar las desigualdades existentes y ofrecerles a todos las oportunidades necesarias.

Entonces está claro que por lo menos desde el punto de vista de las definiciones que han dado los Abogados y los Jueces en Colombia, el Estado Social de Derecho no basta con proteger la vida, la propiedad y la libertad de las personas, sino que adicionalmente hay que trabajar por el tema de lo que pudiéramos llamar justicia social y dignidad humana.

Entonces, así se forma un debate interesante, entre Estado Social del Derecho y Economía Social de Mercado. En vez de estado contra economía social, son ambas y derecho contra mercado. Aquí se forman dos debates interesantes, el debate de Estado contra mercado y el debate de derecho contra economía o si ustedes quieren ponerlo en otros términos es el debate entre justicia social y eficiencia económica.

Parece que estos dos términos para el caso colombiano son términos distintos y este debate está diciendo ¿Por qué no pensar la Economía Social de Mercado como una alternativa al neoliberalismo? En el caso de la vida real colombiana parece que hay que plantearse es como una alternativa a lo que ya hay escrito en la Constitución de que es el Estado Social de Derecho.

E. PRIMER DEBATE

El primer debate que está planteado es el de Estado contra Mercado. En Colombia, este se resuelve con más Estado y más mercado. Colombia como sociedad ha fracasado porque su Estado no funciona bien y porque sus mercados no funcionan bien, no porque haya que sustituir el uno con el otro, ni siquiera más Estado y más mercados, sino mejores Estados y mejores mercados.

Solamente para tratar de explicar con un ejemplo concreto, es claro que en Colombia desde los años 90, hay una tendencia a darle mayor preponderancia a los mercados como mecanismo de coordinación social. Sin embargo, aquellos que proponían esa mayor preponderancia, no entendían muy bien como los mercados se articulaban con otras esferas de la vida social.

En los años noventa sucedió un evento muy interesante. En la década en la cual se estaba promoviendo la profundización de mercado como mecanismo de coordinación social, ocurrió la peor crisis económica de la historia. Y en el 2002, cuando el país todavía no había salido de la crisis, el país elige un presidente no por su plan económico sino por el tema de seguridad. Los colombianos pensaron en ese momento que lo que predominaba era la seguridad democrática. Es muy interesante ver cómo, aun en el peor momento económico del país, los colombianos no ven este problema como pilar de escogencia de su mandatario. Para ellos, el problema más grande que tenía el estado era que no estaba brindando la seguridad.

F. SEGUNDO DEBATE

Con respecto al segundo debate, el debate de derecho-economía o justicia social o distributiva, se va a discutir con un tono más sarcástico. Este debate se resuelve simplemente enseñándoles economía a los Abogados, a los Jueces y a los miembros de Polo Democrático y del Partido Liberal incluso a expertos económicos. Las recomendaciones que vienen de esos sectores usualmente son ignorantes de economía aunque a su vez que los economistas, los uribistas y los miembros del partido Conservador tienen que aprender de justicia social. A los economistas poco le enseñan de justicia social, es más, algunos de los panelistas presentes pueden argumentan que si en una sociedad si los pobres siguen igual de pobres pero los ricos se enriquecen eso es una mejora social, porque satisface el criterio de pareto que es lo que típicamente le enseñan a un economista, pero que desde el punto de vista de la integración social es un criterio completamente insatisfactorio de felicidad.

Ambas carencias, la incapacidad de los economistas para hablar de justicia social y la incapacidad de los abogados para entender las reglas del funcionamiento económico, son graves en la sociedad colombiana. Ambas son graves y le hacen mucho daño al país. En ese sentido es muy grave la especialización que se ha producido en los últimos años en las ciencias sociales. Si se le pregunta a cualquier economista de ¿cómo se resuelve un problema social?, estos dicen que por medio del mercado o privatización. Esto sucede porque el economista lo único que sabe es de mercados. A un abogado se le pregunta cómo se resuelve este asunto y argumentan que hay que sacar una ley o cambiar la constitución. Al preguntarle a un politólogo, este responde que el estado está muy débil en algunas partes y es necesario fortalecerlo. Lo que parece suceder de los diagnósticos científico sociales se están dando, es que a cada científico social se le da una herramienta distinta, a se le da un martillo a otro un destornillador a otro l un alicate. Resulta que cada científico social, ve a toda la sociedad de acuerdo con la forma del instrumento que tiene para resolver el problema. Entonces el economista ve todos los problemas como clavos y el politólogo ve todos los problemas como tornillos.

En estos momentos es indispensable la integración de estas visiones para poder formular de una manera más adecuada una recomendación de cómo la sociedad debe estar organizada. De manera más sustantiva, las decisiones sociales y colectivas deben tomarse por expertos de diversas tradiciones. Si se va a tomar una decisión en la corte suprema de Justicia o en la Corte Constitucional que afecta los temas económicos, es indispensable que se consulte a los economistas para tener una idea más acertada que cuales serán los efectos económicos y fiscales de esta. Esto sucede porque se ha reservado un espacio de la sociedad para cada grupo. Los abogados, cuando hablan de justicia, no tienen porqué consultarle a los economista sobre economía. La misma discusión se puede crean para el Banco de la República. Aunque el beneficio de su independencia es indiscutible, pero en algunas decisiones es conveniente ampliar el espacio de expertos que toma de decisiones.

Entonces con base en esas generalidades la pregunta es: ¿la Economía Social de Mercado es una buena base para reconsiderar el papel del Estado?, y la pregunta clave es ¿sí

una Economía de Mercado pura es consistente con una economía social? Es decir, si las nociones de economía social de mercado no son dos términos contradictorios entre sí, Economía de mercado junto con la economía social, algunos pueden responder que el milagro económico alemán es la prueba que no hay ninguna contradicción inherente que esas dos cosas se logran, se logran teniendo una economía de mercado y tener una economía digamos que satisfaga ciertos criterios sociales. Otros en cambio pueden pensar que la economía de mercado es inherentemente injusta y que no produce resultados justos bajo ninguna circunstancia.

G. MÉRITOS Y PROBLEMAS DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

La economía social de mercado (ESM) tiene dos meritos. El primero es que la ESM vuelve a valorar el papel de los mercados libres. En Colombia hay que entender que la promoción de la justicia no tiene porqué interferir en los mercados. Cada vez que se quiere promover un mecanismo para la justicia, se están inventando mecanismos para que los mercados funcionen mal. El punto esencial es discutir una económica social de mercado, que logra un desarrollo de la justicia social sin afectar negativamente los mercados.

El segundo merito es que los mercados son compatibles con la justicia social, no hay una contradicción entre los dos. No existe una contradicción inherente en ellos, las dos cosas son posibles. Ahora, si son posibles, la hipótesis puede ser que los mercados no produzcan justicia social, pero si se puede pensar en otros mecanismos que coexistan con el mercado que permita que esta se genere. Los mercados producen eficiencia y el Estado produce justicia, esos son los dos méritos que yo le veo a la Economía Social de Mercado.

El único inconveniente que se ve es que la Economía Social de Mercado puede ser muy de derecho para la realidad colombiana. El Estado Social de Derecho ya es una conquista social y ya va hacer extremadamente difícil echar para atrás las sentencias de la Corte con toda la visión que hay sobre el papel que tiene el Estado Social de Derecho en nuestra sociedad. Sería extremadamente difícil, por ejemplo, sacar de nuestra Carta Constitucional la lista de derechos que hay o convencer a la Corte de que si la noción de derecho de una vivienda digna significa que se pueden cambiar las reglas del UPAC. El debate en Colombia es de la Economía Social de Mercado contra el Estado Social de Derecho.

H. PREGUNTAS

1. ¿Cree usted que las políticas neo liberales del Consenso de Washington han promovido la desigualdad de los países en desarrollo?

Los mercados por si solos no promueven la igualdad. Un ejemplo de esto es el caso de China. China era un país pobre y comunista que en algún momento decidió adoptar reformas de carácter capitalista para poder crecer y creció muy exitosamente, ¿pero cuál fue la consecuencia en términos de distribución del ingreso en un país nominalmente comunista? En 1978 tenía un coeficiente de GINI de 0.30

uno de los países más iguales del mundo, en 1978 China tenía la virtud de que todos eran pobres, por lo tanto eran muy iguales. Ahora, este pais está creciendo rápidamente, llegando a tener un nivel de ingreso percapita casi igual al colombiano. China tiene ya un nivel de desigualdad parecido al colombiano, en un régimen nominalmente comunista.

2. ¿Ha creado esto en Colombia como en algunos países resistencia de algunos grupos no solo en contra del neoliberalismo sino contra la libertad económica de la democracia?

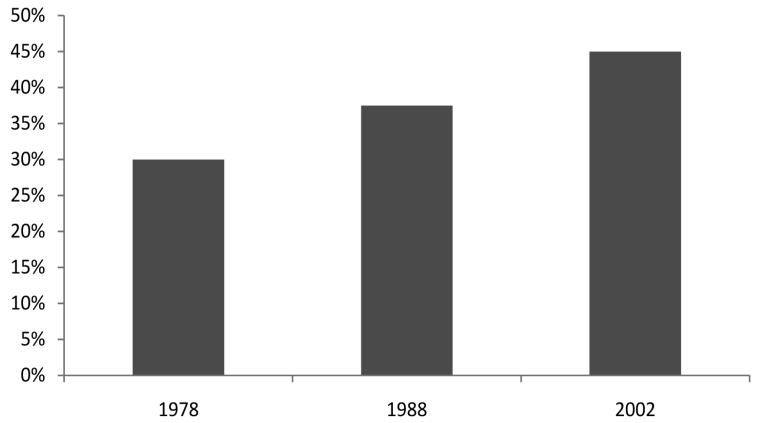
Si, no cabe duda. No solamente en Colombia, donde ha sido moderado, sino en el resto de América Latina. La predominancia desbordada de los economistas en la sociedad ha producido lo que se dice en ingles un "Black flash" en contra de los mercados en los cuales Colombia no está participando prácticamente de puro milagro.

3. ¿Cuál debe ser el papel del Estado en términos de regulación de la competencia?

La respuesta de esta pregunta se puede explicar en cuatro puntos. El primero es que el Estado debe promover la competencia, es un papel fundamental. En segundo lugar, creo que el Estado debe ser cuidadoso sobre en qué mercado, el nacional o el internacional, debe buscar la competencia. Un ejemplo trivial es Avianca y Aces. Si se miraba desde un entorno nacional, era un claro monopolio, pero al verlo desde un entorno internacional, pues es una empresa pequeña que no crea un monopolio en el trasporte aéreo. Si no se ve desde un punto de vista internacional se puede estar frenando la creación de una empresa que pueda ser competitiva a nivel internacional.

En tercer lugar algunos han pensado que la internacionalización es un sucedáneo de la regulación antimonopolio. En Colombia la regula-

Cuadro 1. COEFICIENTE GINI CHINA



Fuente: National Bureau of Statistics

ción antimonopolio no es muy fuerte ya que los monopolios son políticamente muy poderosos. Lo que sí se puede hacer es una apertura para promover la entrada de empresas internacionales. En cuarto lugar, el Estado colombiano es muy débil en materia de regulación del poder del mercado. La teoría general dice a uno es que un regulador de un monopolio lo que debe hacer es bajarle el precio, debe regular el precio a ese monopolio. En Colombia no parece ningún regulador que tenga la capacidad de bajar el precio.

4. ¿Cree usted que en Colombia el gobierno debería intervenir más para impedir la desigualdad, la monopolización y la cartelización y en qué casos?

El estado si debería intervenir más, aunque la pregunta parece está mal formulada ya que envuelve desigualdad con monopolización y cartelización y mezclar estos tipos de problemas parece inconveniente. Un ejemplo es el sector financiero. El sector financiero colombiano es el sector más regulado que hay en Colombia sin lugar a duda. En cada momento sale una nueva regulación, pero la regulación no hace lo que debería hacer. Esta, según la teoría económica, debería bajar los precios, pero no lo hace y en cambio hace muchas otras cosas que no debería hacer.

5. ¿Cuál debe ser el papel del gobierno en el tema de seguridad social y mercado laboral?

El estado debe promover la existencia de una red de seguridad social universal y financieramente viable. La red debe incluir los temas de nutrición, salud, educación, trabajo y pensiones, de la cuna hasta la tumba. Una sociedad civilizada es una sociedad en la cual la sociedad se preocupa por la suerte de sus individuos desde que nacen hasta que mueren. En cuanto a pensiones, la cobertura todavía es muy baja, en educación para el 2010 habrá cobertura del 100% pero en educación superior solo un 34% de la población tendrá acceso.

Con respecto al mercado laboral, el estado debe lograr un balance entre la protección de los trabajadores y la flexibilidad del mercado laboral. El gran problema en Colombia se refiere a la productividad laboral. A los trabajadores colombianos se les paga poco ya que son poco productivos. El punto clave es como mejorar la productividad de los trabajadores y no tanto como flexibilizar el mercado laboral.

6. ¿Son adecuadas las políticas que existen actualmente en Colombia en esa materia, es decir en seguridad social y en el mercado laboral?

Al juzgar por los resultados, claramente no deben ser buenas. El sistema de seguridad social es inadecuado claramente para los trabajadores independientes y los informales. Ellos son individuos que automáticamente quedan por fuera del sistema de seguridad social. Es un sistema de seguridad social que está vinculado al trabajo, es decir, si hay un trabajo, está la seguridad social, pero si no hay trabajo, no hay seguridad social y esto es claramente incomprensible. La seguridad social debería ser justamente para aquellos que no tienen trabajo. El sistema no es suficientemente maduro en el sentido que ha logrado cobijar dentro del sistema a grandes masas de la población. Por lo

tanto, existe un sistema no muy maduro y muy costoso. Si el sistema funcionara, no se necesitaría un sistema de protección social alterno contra la extrema pobreza y en Colombia entonces fuera de la red tradicional de seguridad social ha existido la necesidad de empezar a desarrollar un sistema de protección contra la extrema pobreza que vale 20 billones de pesos y que genera estos enormes debates. Como economista sí eliminaría por lo menos algunos parafiscales para el tema laboral. No es entendible porque a estas alturas de la vida los trabajadores tienen que seguirle pagando al SENA y a las Cajas de Compensación Familiar algo que encarece el trabajo y que no genera necesariamente beneficios para todos los trabajadores, me parecía perfecto un sistema en el cual cada cual pagara si quiere pagar y si no quiere pagar pues no paga, pero que no fuera obligatorio y no encareciera el trabajo de esa manera.

7. ¿Qué propuestas específicas de política sugeriría para crear un ambiente que garantice el crecimiento económico a largo plazo?

Es fundamental que Colombia consolide su sistema nacional de competitividad si quiere crecer en el largo plazo. Se necesita un sistema nacional de competitividad pues los países económicamente exitosos tuvieron uno. El caso más importante es Irlanda, que paso de ser el país más pobre de Europa hace 20 años, a estar dentro de los más ricos del mundo. Este país creó una entidad encargada de hacer recomendaciones de política exógena del gobierno, la cual no existe en Colombia.

La política tributaria es clave del ambiente de competitividad. Al igual que Irlanda, Colombia debe bajar drásticamente los impuestos a las empresas para ser más atractivo a la inversión extranjera. La disminución de este impuesto debe ser compensado con mas impuesto a la renta. De esta forma, la gente con mayor capital serán las que pagan más.

Por último, la promoción de la competitividad debe ser acompañada de pacto social para dar la señal de que el crecimiento en Colombia es como ciertos cuerpos de elites del ejército de los Estados Unidos, no dejar a nadie atrás. El punto es que todo el país crezca, que mejore la calidad de vida de todos y no de unos pocos.

¿Qué es el mercado, qué hacer cuando falla el mercado y qué es lo social?

Juan Carlos Echeverry[1]

Muchas gracias por la invitación a este debate por parte de Fedesarrollo y la Fundación Kondrad Adenauer. Yo estudié en Alemania dos años y después en la Universidad de Nueva York donde la escuela austríaca tenía una influencia muy grande porque Ludwing Von Mises había dictado clases durante 25 años es esta Universidad y después el profesor Kirchner, padre de la escuela austriaca de los últimos 20 años, también fue profesor de esta Universidad, así que tengo una influencia no solo de Alemania sino de la cultura alemana en general y en el área económica de la escuela austriaca, que dicho sea de paso es la que más me gusta.

A. ¿QUÉ ES EL MERCADO?

En este tema se va a dar un enfoque austriaco, que se deriva de Hayek entre otros. Hay cuatro aspectos del mercado que se van a resaltar. El primero es que el mercado es un sistema de premios, castigos e incentivos, llamado sistema de precios. El mercado le da incentivos a la gente para que sigan haciendo lo que hacen bien o paren de hacer algo que se hace mal. Un ejemplo es el de la construcción. Cuando un constructor vende sus edificios o apartamentos a un precio que le genera una rentabilidad sobre su inversión, trata de construir más y así generar una renta mayor. Cuando los precios bajan, es una señal para el constructor de frenar sus futuros proyectos si los costos están por encima de sus ingresos. Esto demuestra que el sistema de precios funciona en la mayoría de los mercados. Lo más importante del sistema de precios es que beneficia la sociedad y a los individuos pagando un precio razonable por la producción.

El segundo punto es que el sistema de precios es un sistema de telecomunicaciones dentro de la sociedad. Los individuos no necesitan saber si hay plaga en Urabá o en Ecuador, lo que necesitan saber es que, al llegar a la tienda, el banano está caro y el precio del banano transmite exactamente el efecto de la plaga en Ecuador o en Urabá y a los europeos el precio les dice exactamente qué pasó. En Europa o en Japón no necesitan saber nada más que el precio y en ese sentido el sistema de precios ahorra mucha información a la sociedad. Por

[1] Profesor de la Universidad de los Andes.

lo tanto, los precios tele-comunican todas las circunstancias que pasan alrededor del globo y que afectan a la sociedad y ahorra tiempo ya que no hay que estar todos los días revisando que está pasando en todo el mundo para poder concluir que comprar y que no comprar.

Es importante tener claro que sin libertad humana ni libertad de empresa, es imposible actuar en una economía donde los precios tele-comuniquen las circunstancias de oferta y de demanda de todas las cosas en el mundo. Si la posibilidad de reaccionar a los precios no es posible y los precios no fluctúan libremente, no hay libertad humana pues si el individuo está forzado a ir a comprar la única leche que hay en el mercado y si hay un solo productor que produce leche, implica que hay intervención y distorsiones permanentes de la economía. En este caso, ni los precios comunican, ni el individuo puede reactivar libremente. De esta manera, la libertad humana y la libertad de empresa es precondición para que ese sistema de telecomunicaciones y de premios y castigos funcione.

El tercer punto es que el mercado es un sistema de distribución del producto social en una comunidad. Los precios brindan señales de remuneración de precios (salarios). Cuando a una persona la contratan por algún tipo de servicio, ahí existe una participación en el producto social del año. Lo anterior es la participación de cada individuo en el PIB del país. De esta manera, todas la personas determinan su aporte al PIB por medio del sistema de precios ya sea un consultor, un fabricante o empleado de alguna compañía. Por lo tanto, el sistema de precios distribuye el producto social del PIB y lo distribuye de acuerdo a lo que cada individuo contribuyo. Con esta idea se puede ver una condición de libertad y de equidad pues el sistema de precios remunera al individuo dependiendo del esfuerzo, tipo de trabajo, insumos usados y una rentabilidad.

Cuarto y último punto, que puede ser el más importante de todos, es que el sistema de precios es un sistema de descubrimiento. El pensamiento socialista cree que la sociedad nace un primero de enero y saben que van a hacer y como lo van a hacer. La crítica austriaca ataca este pensamiento pues argumentan que lo que va a pasar en el año no se sabe en el primero de enero. Por lo tanto, modelar el producto interno de un país como la mayoría de los economistas lo hacen es un error pues se está suponiendo un trabajo, un capital y una tecnología que puede variar sustancialmente en poco tiempo. Pero ni el capital ni el trabajo L ni la productividad total de los factores se conocen, por lo tanto es erróneo pensar que se puede saber desde antes el producto económico del país. El no saber que va a pasar durante el año implica que lo que va a suceder durante ese año será un descubrimiento y esto se da por el sistema de mercado y precios. Este sistema lo que lleva es a que cada individuo se descubra a sí mismo, que encuentre sus destrezas y habilidades, que cree nuevas tecnologías y se haga más productivo. Un ejemplo ilustrativo puede ser el mercado de la cerveza. El cervecero descubre que es buen cervecero a raíz de la competencia con los demás y a raíz del funcionamiento del sistema de precios y mercado, permite saber quién es cada uno. Esto es lo que no saben los socialistas, que el sistema de precios hace que la gente se descubra así mismo. Ellos creen, y en buena parte los economistas en

los modelos, que la economía arranca el año sabiendo quien es y la verdad es que la economía arranca el año sin saber quién es y la descubre es a través de estos sistemas.

B. ¿QUÉ PASA CUANDO EL MERCADO FALLA?

Los economistas defienden el mercado a partir del nacimiento del pensamiento de Smith y Ricardo. En la época de Adam Smith y David Ricardo ellos defendían el mercado porque todo el comercio y los precios eran manejados por príncipes que no tenían un conocimiento económico del sistema de intercambio. Las acusaciones contra los economistas por parte de los sociólogos, antropólogos y politólogos por defender el libre mercado están fuera de contexto. Los economistas defienden el libre comercio por que la economía nace de ese hecho, ya que en el pasado todos los países eran monopolios políticos y económicos. Así fue que nació la economía algo-sajona, defendiendo el mercado de los príncipes.

Ahora ¿Qué pasa cuando el mercado no funciona? No es que los economistas sean obtusos que no sepan que el mercado no funciona. Hay un sinnúmero de circunstancias en donde hay fallas de mercado y buena parte del trabajo de los economistas es saber qué hacer en estos casos y encontrar una solución. De ahí nace la regulación de los mercados. Pero la función de la regulación es poder imitar lo que habría hecho el mercado para el producto específico donde el mercado falla. Esta regulación la hace un estado, con fuertes bases y fundamentos para que imite el mercado cuando lo necesite, como lo indica el profesor Winterberg. En Colombia se puede ver este tipo de regulación en el mercado del agua. A los acueductos, se les reconoce toda su inversión: las represas, los tubos y las purificadoras, además un nivel de rentabilidad, entre otros. Los reguladores le reconocen un precio de eficiencia y ese precio es el que los consumidores pagan. Esto pasa en otros bienes y servicios que necesitan regulación, ya sea por ser monopolios naturales, o por tener una estructura que solo permite una firma.

La sociedad en su conjunto viene de una intervención muy grande hasta el siglo XX. En la segunda guerra mundial, los alemanes tuvieron una gran iluminación. Contrario de muchos países, ellos se dedicaron a bajar los precios por medio de un banco central independiente y de un libre mercado. En muchos países, los precios los determinaba el gobierno central, sin conocimiento alguno de la demanda u oferta de este bien. Este tipo de intervencionismo se puede ver hoy en día en algunos países de la región. Presidentes como Chávez y Cristina Fernández no tienen conocimiento de cómo funciona el mercado y piensan que la solución es regular todo el mercado o su mayoría, creen que la burocracia puede manejar mejor los precios que el mismo mercado. Al parecer, Colombia ya pasó por esa etapa, aunque podría devolverse.

C. QUÉ ES LO SOCIAL?

El profesor Winterberg, definió que es lo social: política de competencia, una administración progresiva, un sistema de seguridad social que proteja a los trabajadores en caso de desempleo, enfermedad, vejez o pobreza, esto es, un mercado de trabajo con condiciones de igualdad tanto para trabajadores como

para empleadores, adicionalmente, un sistema educativo con alta calidad . La pregunta es ¿cómo calza lo que se dijo del mercado con lo social? Esto es una pregunta que es muy complicada porque las condiciones teóricas son muy diferentes. En la práctica cuando se entra al problema social hay que decidir cómo se proveen los servicios de salud, la educación, los acueductos, los puertos y los restantes bienes públicos.

Luego, la gran pregunta es cómo intervenir ciertos mercados de la manera más eficiente. En este punto es donde se encuentran los mayores problemas porque en algunos casos, la intervención puede causar más inestabilidad e inequidad en el mercado. En las distintas partes del mundo existen diferentes modelos de intervención. Un claro ejemplo de lo anterior son los distintos tipo de intervención en el mercado laboral entre los europeos y los estadounidenses. El mercado laboral europeo tiene muchas rigideces y no permite que en momentos de recesión las empresas puedan reaccionar a la crisis de manera oportuna. En cambio, el mercado laboral estadounidense es mucho más flexible en cuanto a despidos y contrataciones y de esta manera la economía de EEUU logra recuperarse siempre mucho más rápido que la europea de una crisis. Entonces la rigidez del mercado laboral europeo es buena porque defiende a los trabajadores, pero es pésima cuando se necesita que haya muchas empresas que reaccionen rápidamente y que puedan despedir gente rápido y después contratar gente rápido. En América latina, un país subdesarrollado como Colombia ¿cuál sería la regulación más apropiada? Una regulación más similar a la de EEUU que sea fácil despedir, fácil contratar o una regulación más europea. Entonces estos son problemas prácticos pero supremamente complicados de políticas públicas.

En cuanto al sistema de salud y educación, se han hecho cambios muy importantes mejorando su provisión. Aunque estos dos sistemas pueden tener actualmente fallas de mercado, la cobertura ha aumentado bastante. En el régimen subsidiado de salud hay 21 millones de personas algo nunca antes visto. Esto se debe a que hay un sistema creado para que los ciudadanos que no puedan pagar por el servicio de salud puedan tener acceso subsidiado por los trabajadores que contribuyen. El punto es este, cuando se entra al diseño especifico de políticas públicas en el Gobierno, es como cuando se abre una caja de controles electrónicos. Cuando abre la caja y encuentra cables de todos los colores para todos los lados, se da cuenta que es una cosa sofisticada. Hay que saber de dónde viene cada cable, quién puso los anteriores cables, porque si se quita uno o se conecta mal, crea un cortocircuito y acaba con la caja y quema el tablero de control.

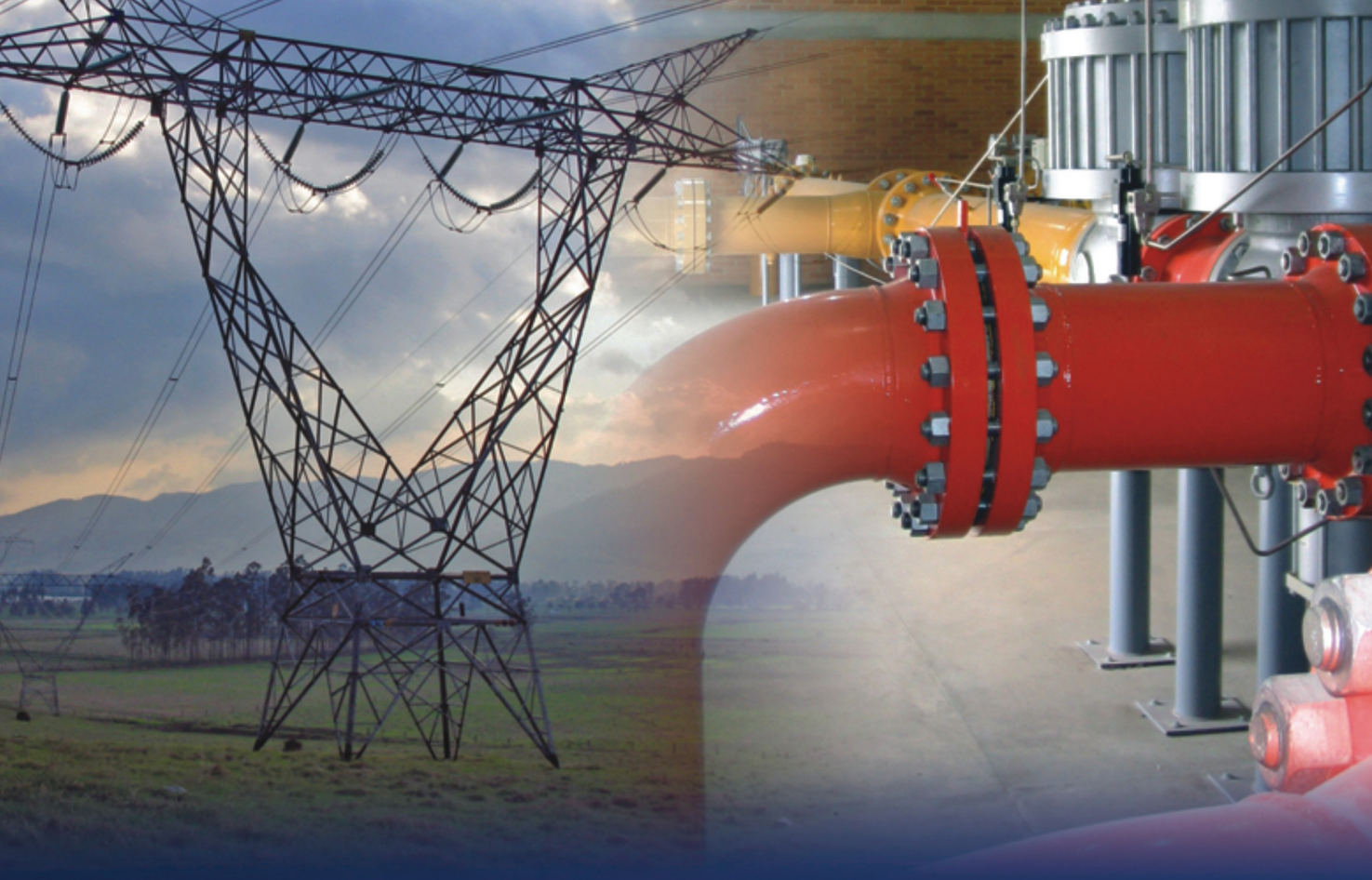
D. CONCLUSIONES

Como primera crítica, se debe procurar la flexibilidad de los mercados, especialmente el mercado laboral. En el mundo de hoy, si un país en vías de desarrollo no flexibiliza su mercado laboral, las empresas se irán a otros países donde existan estos tipos de mercados. Segundo, la economía política del desarrollo que el senador Rafael Pardo mencionaba, no se desarrolla en un vacío de tecnócratas y en teorías. La economía política se desarrolla en medio de presiones políticas y de

gremios muy poderosos. En Colombia, estos actores acusan a los defensores del mercado de neoliberales pero simplemente lo que se quiere es defender el mercado como mecanismo de equidad.

En tercer lugar, cuando se habla de países como Colombia y por ejemplo Venezuela, hay que ver que estos son países que tienen un riesgo de atrapamiento de renta ya que son países mineros. Colombia dejo de ser un país agricultor y se volvió un país minero, pero Venezuela es un país minero. Colombia es un país con petróleo, ellos son un país petrolero y en estos países si se llega a descubrir un millón de barriles todo el equilibrio político y económico de políticas públicas cambia dado las presiones de los diferentes gremios y partidos políticos.

En cuarto lugar, la Corte Constitucional debe tener más cuidado con sus fallos. En dos fallos que ha sacado la corte, los costos han sido 45 puntos del PIB colombiano. Es bastante difícil producir el 45% del PIB colombiano como para que la corte, sin un estudio de viabilidad economía, imponga una sentencia. Por último, es importante aclarar el porque de la implementación del consenso de Washington. América Latina tenía muchos problemas fiscales, era un desorden fiscal, monetario y regulatorio. El consenso de Washington pedía a los países que por lo menos no tuvieran inflación, que tuvieran un Banco Central independiente para así poder implementar otras políticas económicas y que estas tuvieran un efecto positivo. Por lo tanto el hecho que los países que aplicaran el consenso de Washington per se no iban a mejorar su economía. Estas políticas tienen que venir acompañadas de programas que sean viables dadas las nuevas circunstancias del mercado. Las políticas del Consenso de Washington pedían un mínimo de disciplina para que los países pudieran tener más estabilidad. El consenso de Washington por sí solo no saca a nadie de pobre. Para terminar, la Economía Social de Mercado genera un énfasis semántico que fuerza todos a estar pendientes de la economía, del mercado y de lo social.



ENERGIA de Bogotá

GRUPO ENERGÍA DE BOGOTÁ

ENCUESTAS FEDESARROLLO

La mejor forma de seguirle el pulso a la Economía



ENCUESTA DE OPINIÓN EMPRESARIAL :
Permite hacer seguimiento mensual a la dinámica y tendencias de los sectores industrial y comercial; y trimestralmente presenta datos sobre el sector de la construcción. A través de preguntas de tipo cualitativo mide las expectativas de los empresarios frente a la inversión, el crecimiento, las ventas y el empleo.

ENCUESTA DE OPINIÓN AL CONSUMIDOR :
Compila mensualmente las percepciones y perspectivas de los hogares en las 4 principales ciudades del país, frente al consumo de bienes durables, situación económica del hogar y condición económica del país. La información se puede desagregar por ciudad y nivel socioeconómico.

ENCUESTA DE OPINIÓN FINANCIERA :
Recoge información mensual acerca de inversión y expectativas macroeconómicas de los principales agentes financieros que representan el 80% de los activos del sector. La información se puede desagregar por corporaciones financieras, aseguradoras, fondos de pensiones y cesantías; y fiduciarias.

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Suscripción a Encuestas Fedesarrollo
Tel. (571) 3259777 Ext. 340
e-mail:comercial@fedesarrollo.org.co
Calle 78 N° 9-91 / Bogotá D.C. - Colombia
www.fedesarrollo.org.co