



**Instituto de Dirección y  
Organización de Empresa**

**Núm. 356**

# **LIBERTAD DE MERCADO VERSUS REGULACIÓN**

**"MARKET FREEDOM VERSUS REGULATION"**

Prof. Dr. Santiago García Echevarría



**CONFERENCIAS Y TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN DEL INSTITUTO DE  
DIRECCIÓN Y ORGANIZACIÓN DE EMPRESAS /Núm. 356  
DIRECTOR: Prof. Dr. SANTIAGO GARCÍA ECHEVARRÍA**

## **LIBERTAD DE MERCADO VERSUS REGULACIÓN**

**"MARKET FREEDOM VERSUS REGULATION"**

Prof. Dr. Santiago García Echevarría  
Universidad de Alcalá

Alcalá de Henares, Noviembre 2013

**Autor/Author:** Prof. Dr. Santiago García Echevarría

**Resumen:**

#### **"LIBERTAD DE MERCADO VERSUS REGULACIÓN"**

Durante la última década el dilema *Mercado-Estado* se ha configurado como uno de los problemas centrales de la economía y de la propia Sociedad. La fuerte tendencia "reguladora", acentuada, sin duda, por la crisis financiera, principalmente, obliga a replantear esta relación entre el Mercado y el Estado como instrumentos "reguladores", organizadores, de los procesos económicos y sociales. De su resultado se configurará un tipo de Sociedad que puede afectar seriamente a las libertades, pero también al desarrollo integral de las personas y de las Instituciones.

En esta contribución se plantea el debate tanto a nivel de los fundamentos económicos como de la propia realidad económica y empresarial. El papel del hecho "regulador" no actúa solo en la articulación del orden económico, sino que se manifiesta en su impacto en la configuración de la Sociedad, en la disposición de espacios de acción de sus Instituciones y, en particular, en el impacto en el desarrollo de las personas. Se trata de reflejar la enorme interacción de la economía tanto en sus aspectos instrumentales como en su incidencia en el desarrollo, comportamiento y cultura económico-social de las personas, así como de las Instituciones.

Este elevado nivel de interrelación societaria de la economía no se percibe por el fuerte dominio del cortoplacismo, pero que se ha mostrado en su faceta largoplacista por sus consecuencias que hoy se tienen asumidas. De las decisiones que se adoptan en estos momentos dependerá la configuración y orientación de nuestra Sociedad en un futuro próximo.

**Palabras Clave:** Economía de mercado, economía social de mercado, papel del Estado, cooperación, regulación, orden económico, costes de coordinación, competencia, conformidad al mercado, subsidiaridad, desarrollo de la persona, riesgo, responsabilidad, Principios económico-sociales, estabilidad monetaria, ordoliberalismo, libertad, capacidad competitiva, stakeholders.

**Abstract:**

#### **"MARKET FREEDOM VERSUS REGULATION"**

Over the last decade the Market-State dilemma has become one of the central problems both in the economy and in Society itself. The powerful trend towards regulation, given even more momentum by the financial crisis, has led to the need for a new approach towards the relationship between the Market and the State as instruments for regulating and organising economic and social processes. The results of this approach will be the configuration of a model of Society which might seriously affect different freedoms as well as the integrated development of both individuals and Institutions.

This contribution approaches the debate from economic fundamentals as well from both the economic and business realities. The role of regulation is not restricted to articulating the economic order; its impact is also to be seen in how Society is configured, in the spheres of action of its Institutions and, above all, in its effect upon the development of the individual. This paper is a reflection of the economy's capacity to interact with other elements both in instrumental aspects and of its influence upon the development, behaviour and socio-economic culture of Institutions and of the individual.

The all-pervasive short-termism is not evidence of the high degree of interrelation between Society and the economy; rather it is to be seen in long-term results whose consequences are today accepted without question. The decisions that are being taken now will decide the configuration and orientation of our Society in the near future.

**Key Words:** Market economy, social market economy, role of the State, cooperation, regulation, economic order, coordination costs, competence, market conformity, subsidiarity, development of the individual, risk, responsibility, socio-economic Principles, monetary stability, ordoliberalism, freedom, competitive capacity, stakeholders.

**Clasificación / Classification:** JEL D40, D73, L51, L38, M38

#### **Consejo de Redacción:**

Santiago García Echevarría (Director)  
María Teresa del Val Núñez (Coordinación)  
Eugenio Recio Figueiras

#### **Secretaría y Administración:**

**I.D.O.E.**

Instituto de Dirección y Organización de Empresas

© Prof. Dr. Santiago García Echevarría

Dirección del I.D.O.E.: Plaza de la Victoria, s/n

28802 – Alcalá de Henares

MADRID – ESPAÑA

Teléfono: 91.885.42.00

Fax: 91.885.51.57

E-mail: [ido@uah.es](mailto:ido@uah.es) <http://www.idoe-uah.es>

ISBN: 84-8187-216-4

**M-32086-2013**

## ÍNDICE

	Página
<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>6</b>
1. <i>Papel de la regulación en el orden económico-social .....</i>	<i>6</i>
2. <i>Dimensiones actuales de la regulación y papel del Estado .....</i>	<i>13</i>
3. <i>La acción de gobierno en base a las regulaciones en una economía de mercado .....</i>	<i>16</i>
<b>II. LA DIMENSIÓN INTEGRAL DE LA REGULACIÓN .....</b>	<b>18</b>
1. <i>La regulación y su impacto en la sociedad: dimensiones a las que afecta .....</i>	<i>18</i>
2. <i>Incidencia en el desarrollo de la economía .....</i>	<i>21</i>
3. <i>Repercusión en el funcionamiento de la empresa e Instituciones .....</i>	<i>22</i>
<b>III. IMPACTO DE LAS REGULACIONES EN EL ORDENAMIENTO ECONÓMICO-SOCIAL .....</b>	<b>24</b>
1. <i>Mercado-Estado: exigencias que plantea un orden económico-social .....</i>	<i>24</i>
2. <i>Papel y criterio del orden económico para armonizar el papel del Estado y del Mercado en una economía de Mercado .....</i>	<i>27</i>
3. <i>El papel de la "economía social de mercado" como orden económicossocietario.....</i>	<i>30</i>
<b>IV. INCIDENCIA DE LAS "REGULACIONES" V. EN LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES Y EN OTRAS INSTITUCIONES ECONÓMICO-SOCIETARIAS .....</b>	<b>33</b>
1. <i>La dimensión societaria de la empresa: límites y contribución .....</i>	<i>33</i>
2. <i>Impacto de la regulación en los procesos económicos y en las organizaciones empresariales.....</i>	<i>38</i>
3. <i>Consecuencias del impacto "regulador" en el gobierno de las empresas.....</i>	<i>40</i>
<b>VI. REPERCUSIONES DE LA "REGULACIÓN" EN EL DESARROLLO DE LA PERSONA Y DE LA SOCIEDAD .....</b>	<b>44</b>
1. <i>Alcance de la "regulación" en el desarrollo integral de las personas.....</i>	<i>44</i>
2. <i>Articulación/Desarticulación del desarrollo económico-social de la Sociedad por el impacto "regulador".....</i>	<i>45</i>
3. <i>Repercusión en la capacidad integradora de la empresa: impacto en el management empresarial.....</i>	<i>46</i>
<b>VII. DISEÑO DEL ORDEN ECONÓMICO SOCIAL: LIBERTAD Y RESPONSABILIDAD.....</b>	<b>48</b>
1. <i>Orden económico-social: criterios reguladores de los procesos económico-sociales en la sociedad .....</i>	<i>48</i>
2. <i>Principios en los que descansa la actividad reguladora: bases de la política económica .....</i>	<i>51</i>
3. <i>¿Obstaculiza o fomenta la "regulación" el desarrollo de la libertad y la responsabilidad en la Sociedad? .....</i>	<i>53</i>
<b>VIII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS .....</b>	<b>56</b>
<b>IX. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>60</b>

## **LIBERTAD DE MERCADO VERSUS REGULACIÓN**

**Prof. Dr. Santiago García Echevarría**  
**Universidad de Alcalá**

### **I. INTRODUCCIÓN**

#### *1. Papel de la regulación en el orden económico-social*

Dada la complejidad de esta relación tanto doctrinal como también en la propia realidad económica y societaria, voy a desarrollar esta introducción de manera un poco más amplia con el fin de situar el contexto dentro del cual se sitúa este debate. Es un tema, sin duda, de permanente actualidad desde la iniciación de los clásicos en economía a la hora de plantearse las formas de diseñar los *procesos económicos* y su *coordinación*. Hablar de *mercado* y de *regulación*, esto es, del papel del Estado, no solo es hablar de economía y de sus Instituciones, sino que, muy en particular, se trata básicamente de hablar de la *Sociedad*, de la forma en la cual quiere plantearse la convivencia en una *Sociedad*. No se trata de una mera dimensión económico-instrumental, sino que se plantea la *dimensión societaria de la economía*.

En todo planteamiento económico surge el debate sobre el *Mercado*: Es, constituye, el eje de los diferentes planteamientos y de las distintas formas de orientar la economía en una *Sociedad*. Pero surge simultáneamente el papel del *Estado*, si se quiere regular o no, en qué medida se regula y que tipos de regulación se desarrollan. Se trata de analizar las diversas alternativas que van a definir la configuración de la economía, pero, muy en particular, de los *espacios de libertad* disponibles para la persona. El *Mercado* y el *papel regulador del Estado* lo configuran la propia *Sociedad*. La economía posee ciertamente una *dimensión técnica*, en cuanto a la forma de organizar, pero tiene, sobre todo, una *dimensión societaria*: configura la *Sociedad*.

*Issing*, siguiendo en el pensamiento de *Hayek*, plantea el problema del conflicto entre libertad individual y la medida de las restricciones que pone el Estado en un debate permanente, siempre abierto, por lo que define la *"libertad como la ausencia de las limitaciones y obligaciones"*.<sup>1</sup>

Consiguientemente hablar de *mercado* y de *regulación* es hablar de *libertades* y estamos hablando también de aspectos que conciernen a la *"seguridad"* en la *Sociedad*. Es, sin duda, la clave, como vamos a ver a continuación, del debate económico actual en nuestra *Sociedad*:

*"Nos encontramos en medio de un debate sistémico. Se trata de la relación entre Mercado y Estado. El vuelco intensificará el debate sobre la futura orientación económica y de la Sociedad. Si queremos defender la Economía Social de Mercado no*

---

<sup>1</sup> Issing, O. (1979), "Markt, ...", ob. cit., p.152

*debemos ser buscadores del Estado. Porque es el mercado el que crea bienestar en cuanto que hace posible que las personas logren su rendimiento”<sup>2</sup>*

Quiere decir que el eje del problema del debate doctrinal y, al propio tiempo, de la praxis económica y empresarial, es una toma de posiciones muy clara sobre qué tipo de *Sociedad* se quiere. Es interesante ver como *Phelps*, premio Nobel, en un reciente artículo, breve pero muy conciso sobre el problema Europeo, plantea los problemas al final en el marco de un contexto en el cual enfrenta dos visiones, dos mundos distintos, dos formas de entender la *Economía* y la *Sociedad*:

*“Detrás de las diferencias técnicas, sin embargo, se encuentra la división entre aquellos que quieren seguir con el corporativismo y el Keynesianismo y aquellos otros que quieren aproximarse a una “economía de mercado” con un buen funcionamiento”<sup>3</sup>*

La gran aportación de la Escuela de Freiburg fue precisamente la *conceptualización de este dilema, conflicto*, definiendo y elevando a la categoría societaria a la economía, lo que quiere decir, subir un eslabón más arriba de la *dimensión instrumental de la economía* y también del *Estado*, y del *Mercado*, con lo que se crea y genera la categoría de *“orden económico”*.<sup>4</sup> La *“economía social de mercado”* genera esta dimensión societaria que es preciso delimitar en esa relación entre *“economía de mercado”* y *“economía social de mercado”* en los momentos actuales y, sobre todo, en el diálogo científico, pero también en el diálogo político-empresarial. Se trata de un nuevo *contexto conceptual de la economía* que se recoge perfectamente en la praxis, tal y como se recoge, por ejemplo, en una afirmación de un destacado responsable empresarial en cuanto a la interpretación que se hace del mercado dentro del contexto de unos objetivos de una Sociedad:

*“Yo me declaro a favor de la afirmación de que la finalidad de la economía no está en la misma economía, sino en su contribución humana y societaria. Por eso el mercado es un instrumento regulador, no un fin en sí mismo”<sup>5</sup>*

La concepción de la *economía con el hombre*, o *“una economía más humana”* no solo responde a la exigencia ética, sino que además constituye la clave fundamental para la interpretación de la propia *lógica económica*. Y ello dentro del contexto de la dimensión societaria. Por lo que el objetivo de la economía lo define así mismo *Utz*, desde su perspectiva ética, en los términos siguientes:

*“Objetivo de la economía es satisfacer las necesidades individuales y colectivas de todos los miembros de una sociedad para lograr el desarrollo humano, esto es, el “bien común””<sup>6</sup>*

Con lo que puede apreciarse de manera muy clara cuál es el *objetivo final* de la economía que viene a coincidir con el del también Presidente de la Federación Industrial Alemana Keitel.

Ética y economía constituyen los dos ámbitos importantes en torno a la definición conceptualizada de qué es lo que busca la economía. Implica, por lo tanto, *conceptualizar* y dar una clara orientación al objeto de definir los *objetivos finales* a los

---

<sup>2</sup> Keitel, H. P. (2009), “El futuro de la Economía...”, ob. cit., p.1

<sup>3</sup> Phelps, E. (2012), “Germany ...”, ob. cit.

<sup>4</sup> Eucken, W. (1955), “Grundsätze...”, ob. cit., pp 19 ss.

<sup>5</sup> Keitel, H. P. (2009), “El futuro de la economía...”, ob. cit., p.4

<sup>6</sup> Utz, A. F. (1998), “Ética Económica”, ob. cit., p.24

cuales debe orientarse y, al propio tiempo, establecer las bases para generar los criterios que permitan definir la política económica.

Ya en su día *Willgerodt* lo definió de manera muy clara dentro del marco de una "economía de mercado" señalando que

*"Economía y política tienen objetivos detrás de los cuáles hay valores... estos objetivos y los valores que los sustentan pueden como tales ser investigados, incluso cuando se rechacen, cuando se comporte de forma neutral o los reconozca. Se pueden examinar en su libertad de contradicción y en su realización y plantear alternativas".*<sup>7</sup>

Con lo que establece esta relación entre la *conceptualización* de la economía y su *orientación* y, por otra parte, la definición de la *política* asumiendo previamente la existencia de *valores* que son en los que descansan estos *objetivos finales* y, consecuentemente, lo que debe establecer ese marco, esa referencia espacial, en la cual las personas toman sus decisiones y configuran sus instituciones.

Tendríamos por lo tanto, en primer lugar:

- a. La *conceptualización* de la economía que viene definida por la definición de esos *objetivos finales* que constituyen la base para el establecimiento de criterios y principios según los cuales debe ordenarse la asignación de recursos escasos, esto es, la parte normativa de la economía.
- b. En segundo lugar, debe darse *orientación* a la economía en el momento de establecer los *objetivos instrumentales* que precisan de criterios más allá del propio criterio económico para poder asignar los recursos correspondientemente y conforme con la conceptualización que se realiza y
- c. Poder establecer más allá del sentido instrumental, en tercer lugar, la asignación eficiente de los recursos, esto es *la política económica* o *la política empresarial*.<sup>8</sup>

No se pueden asignar eficientemente recursos si no sabemos cuál es el *objetivo final de la economía* y cuál es la *orientación* que le queremos dar al proceso de cambio. Lo cual constituye una de las claves de este dilema *mercado versus regulación*: La realidad es que afecta de manera intercultural muy significativa a todo el proceso metodológico que va a condicionar el funcionamiento de la tercera categoría de la que hemos hablado, que es la *política económica*.

El problema que se plantea, tal como señala *Willgerodt*,<sup>9</sup> es un problema que afecta al "análisis económico" que no puede introducir en su definición a las dos primeras categorías mencionadas, lo que plantea un serio problema en el pensamiento económico: es la incapacidad de conocer a través del conocimiento económico dominante en la economía el problema de los procesos de cambio.

---

<sup>7</sup> Véase *Watrín*, ch.. (2012), "Hans Willgerodt (1924-2012)...", ob. cit., p.240

<sup>8</sup> *Blair*, T. (2012), "Leading transformation...", ob. cit., p.3

<sup>9</sup> Véase *Watrín*, ch.. (2012), "Hans Willgerodt (1924-2012)...", ob. cit., p.240

Por ello es preciso explicar previamente cuatro conceptos básicos:

1. *Economía*: puede interpretarse de manera muy clara en esa dimensión realista que se define en la figura 1. Por un lado, se tienen los recursos, sus capacidades y sus elementos determinantes. Por otro lado, se tiene la *persona*, la sociedad, la forma en la cual visiona el mundo de la economía, y establece los *objetivos finales*. La disposición de los recursos escasos se realizan por las personas. De acuerdo con sus "*sistemas de valores*" que formulan la "*función de preferencia*" y de acuerdo con ella se adoptan las decisiones. En este sentido tendríamos el hecho de que la economía, la *racionalidad integral*, es una *economía societaria*.

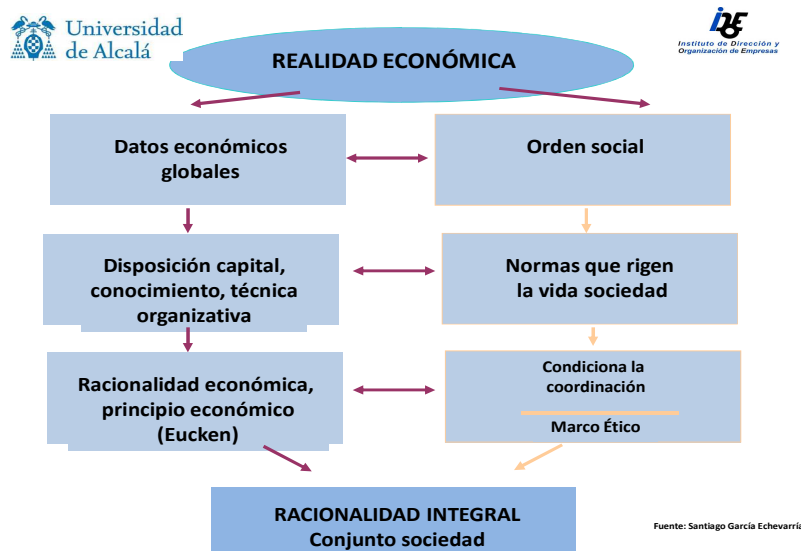


Figura 1

2. La *persona*: constituye la clave del proceso económico. Como puede apreciarse en la figura 2 la persona dispone como individuo de *potenciales*, que pueden y deben desarrollarse de tal manera que en la medida en que se incrementan estos potenciales la persona cubra mejor sus propias necesidades y, por lo tanto, da respuesta como individuo al cumplimiento de esas necesidades y contribuyan al cubrimiento de las necesidades de los demás. Esta interpretación de la antropología social nos lleva al *fenómeno económico*. Es el hecho de que la persona como individuo aislado necesita de los demás, necesita del "*prójimo*" para poder resolver, en primer lugar, sus propios problemas y, por otra parte, para contribuir a resolver los problemas de los demás. Este es el problema de la "*cooperación*". Sin "*cooperación*" no hay economía y el problema básico de la economía es *cómo se coopera*, traducido en términos económicos, como se "*coordina*" entre los individuos, con distintos potenciales, las formas en las cuales pueden darse respuesta a las necesidades individuales y colectivas.



El problema de esta *coordinación* es el que corresponde a cómo se institucionaliza la economía en esa Sociedad y hemos señalado dos tipologías,

- a. por un lado, la situación dominante hoy que es *contractualista* en la que se celebran contratos entre individuos e Instituciones para lograr la coordinación y todo el ordenamiento económico-social, todas las leyes y normas, están recogiendo esta dimensión contractual día tras día. Con ello lo que se plantea es un problema básico de la función de la *Institución del mercado*, así como el problema de las implicaciones del Estado en la definición regulatoria del mismo, lo que lleva a una dimensión de ética individual en cuanto a la responsabilidad de la persona en el uso que está haciendo de "esas normas" que regulan el mercado.
- b. Por otra parte es el que las personas "cooperen", establezcan "sistemas de coordinación", a través de los "sistemas de valores" que configuran sus "funciones de preferencia". Ellas determinan cuáles son los *objetivos finales* que se persiguen. Esto es, establecen la pieza fundamental de la *motivación* para la asignación de los recursos escasos.

En una sociedad moderna, con la prioridad del conocimiento en las personas, en sus potenciales, la clave la constituye la *cooperación* a través del conocimiento disponible, lo que nos lleva al desarrollo Institucional. Instituciones como la empresa o la Universidad, o cualquier otra Institución donde los individuos "cooperan" de forma primaria. Esta cooperación no solamente facilita la *cooperación* u organización interna de las Instituciones, con una mayor o menor ineficiencia en el uso de los recursos escasos, sino que, al propio tiempo, va a articular una determinada interpretación del *Mercado* y del *papel del Estado*, así como de su relación. Lo que conlleva una "ética comunitaria" dónde surgen en los últimos años conceptos nuevos, aún sin aclarar, sobre la responsabilidad social corporativa etc.

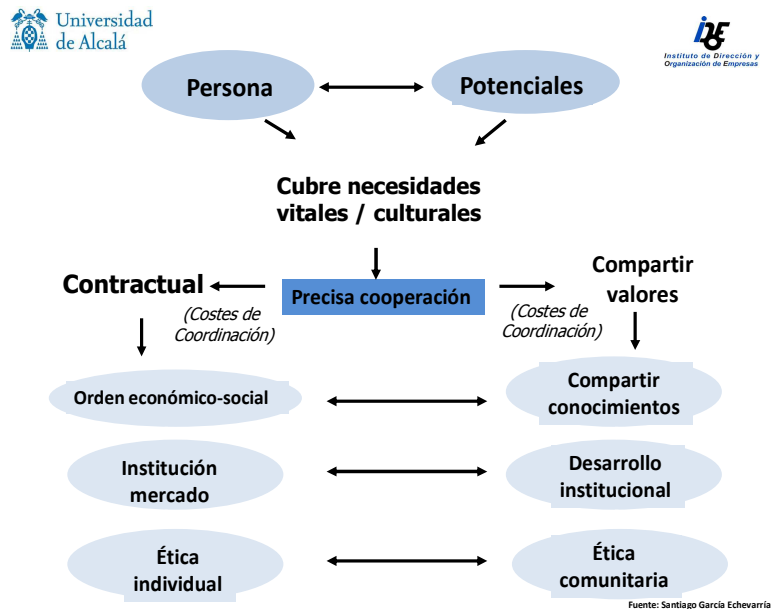


Figura 2

En esta interpretación de los procesos de cooperación se parte, por lo tanto de la interpretación de que *"La persona es un ser social, esto es, por un lado, depende de la ayuda del prójimo para cubrir mejor sus necesidades, pero, por otro lado, tiene al mismo tiempo, la obligación de coordinar la satisfacción de sus necesidades con las de otras personas, así como contribuir a cubrir las necesidades del conjunto"*<sup>10</sup>

3. *Objetivos:* la función primaria la constituye, sin duda, la determinación del *objetivo final*, que es el entronque con la Sociedad, que es cada vez más relevante con una visión global y, muy en particular, en todos los diseños estratégicos, tanto de la economía como de la empresa. Hoy no se puede diseñar ninguna estrategia si no se considera globalmente el papel de esa empresa en el contexto de esa Sociedad y, por lo tanto, sus referencias. Desde la perspectiva ética el objetivo de la economía, como ya se ha señalado, es:

*"Objetivo de la economía es satisfacer las necesidades individuales y colectivas de todos los miembros de una sociedad para lograr el desarrollo humano, esto es, el "bien común"*<sup>11</sup>

Cuando se habla de *"bien común"* se plantea la configuración institucional, las comunidades en las cuales las personas realizan los *"procesos de cooperación"* para lo que tienen que disponer de espacio para crear e innovar como proceso básico del desarrollo humano. Esta interpretación de la economía, no habla de máximos ni mínimos, sino que está hablando aquí del papel de la economía en la Sociedad. No está realizando un análisis económico en el sentido clásico reduccionista de esa asignación de recursos, sino de la orientación previa para alcanzar los *objetivos finales*. Como puede verse esta definición de objetivos coincide, como ya se ha señalado antes con la de *Keitel*, Presidente de la Federación Empresarial Alemana

*"Yo me declaro a favor de la afirmación de que la finalidad de la economía no está en la misma economía, sino en su contribución humana y societaria. Por eso el mercado es un instrumento regulador, no un fin en sí mismo"*<sup>12</sup>

4. Pero existe además una pieza articular básica para el funcionamiento contextualizado de la economía, de la persona y de la sociedad. Es la que concierne al criterio básico del comportamiento: la *"competencia"*. Como señala el Ex Presidente de la República Federal de Alemania cuando estamos hablando de economía de mercado estamos hablando de las competencias y de su desarrollo:

*"Pues la economía de mercado vive de la competencia y de la limitación del poder económico. Vive de la responsabilidad y del compromiso personal por la propia acción; necesita transparencia y fidelidad al derecho. Las personas deben poder confiar en todo esto"*<sup>13</sup>. Lo cual quiere decir que la clave fundamental de la competitividad es la articulación de este *"orden competitivo"*

---

<sup>10</sup> Utz, A. F. (1998), "Ética Económica", ob. cit., p.24

<sup>11</sup> Utz, A. F. (1998), "Ética Económica", ob. cit., p.26

<sup>12</sup> Keitel, H. P. (2009), "El futuro de la Economía...", ob. cit., p.4

<sup>13</sup> Köhler, H. (2009), "Discurso...", ob. cit., p.3

que como señala Köhler a continuación: "*Competencia es la realidad vital en la que se inscribe toda la realidad empresarial*"<sup>14</sup>

La competencia constituye el criterio económico básico para el funcionamiento no solo de una economía de mercado, sino para la configuración eficiente de una *Sociedad*. Es por lo que *Keitel* destaca que:

*"La Economía no opera fuera de cualquier orden, sino dentro de un ordenamiento. El Estado establece y vigila las condiciones marco, las Empresas y los ciudadanos ejercen la economía dentro de este marco bajo su propia responsabilidad. ¡Esta es la distribución de competencias en la Economía Social de Mercado! Nosotros lo que debemos hacer ahora es observarla correctamente.*

*El que relee a los padres fundadores sabe que "social" no significa redistribución, sino integración responsable en nuestra comunidad*".<sup>15</sup>

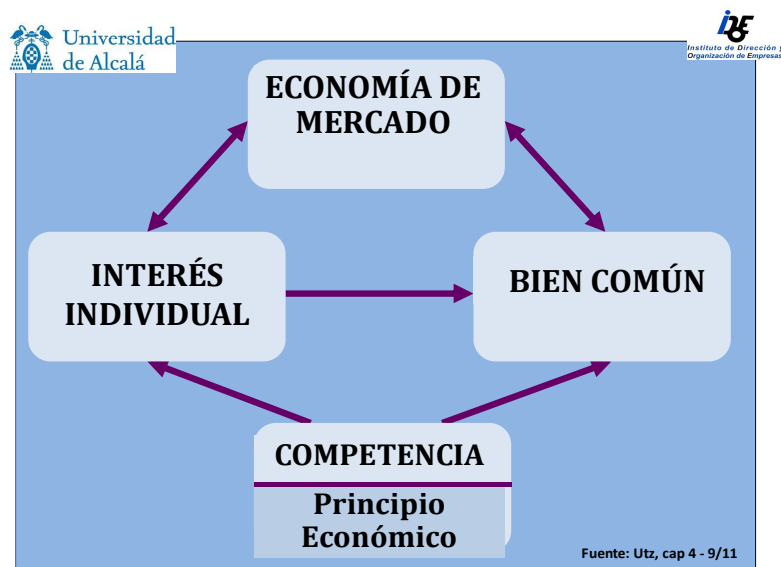


Figura 4

La economía de mercado tiene que dar respuesta tanto al desarrollo de la persona, de su interés, de su creatividad, de su esfuerzo, de todo aquello que hace posible su desarrollo y el uso efectivo de sus potenciales y de su contribución al "*bien común*"; esto es, a la formación de comunidades, de organizaciones, de Instituciones de manera eficiente. Pero todo ello solamente funciona a través de la "*competencia*" como el "*Principio económico básico*".

Esto se puede apreciar de manera muy concreta en la afirmación de *Weidemann* en un interesante discurso que pronunció precisamente hace un par de meses en el Instituto de la Escuela de Freiburg, en el Instituto Eucken, al señalar

*"El documento básico del ordoliberalismo es la competencia. Pero no se trata ya de una competencia descabellada salvaje de los clásicos, sino de una competencia protegida y ordenada"*.

<sup>14</sup> Köhler, H. (2007), "El empresario en la...", ob. cit., p.1

<sup>15</sup> Keitel, H. P. (2009), "Declaración a favor...", ob. cit., p.4

Lo que significa que esta interpretación doctrinal de la Escuela de Freiburg, en los propios términos de Weidemann, es que *"Este pensamiento también lo asumieron los representantes de la economía social de mercado y lo modificaron. Vieron que era necesaria una política económica estatal que vaya más allá de la fijación del marco de referencia de una economía de mercado. Pero: esta política económica estatal tiene que ser conforme al mercado y debe observar el principio de subsidiaridad. Lo que puede regular el mercado, debe regularlo el mercado"*.<sup>16</sup>

Lo que afecta incluso en el propio discurso de *Weidmann* a uno de los temas básicos en el debate Europeo actual como es la *política monetaria* en la que se recoge, en los términos señalados por *Walter Eucken*:

*"Todos los esfuerzos para la realización de un orden competitivo no servirían de nada en la medida en la cual no se asegure una cierta estabilidad del valor monetario. La política monetaria posee, por lo tanto, una primacía en el orden de competencia"*.<sup>17</sup>

Este debate en cuanto a la *economía de mercado*, el *papel del Estado* y también el papel de la *política monetaria* en base a la configuración de un *orden de competencia* constituyen, sin duda, una de las claves del momento actual:

*"Necesitamos el marco de una política económica fundamentada normativamente, esto es, de un Leitbild que descansa en principios confirmados. Necesitamos, al mismo tiempo, de una economía moderna, esto es, de una economía que analice las relaciones económicas con métodos cuantitativos"*.<sup>18</sup>

## 2. Dimensiones actuales de la regulación y papel del Estado

Antes de entrar en la conceptualización y en el desarrollo del ordenamiento económico de forma que se establezca una clara ordenación del papel del Estado en el funcionamiento de la economía, merece la pena situarse en cuál es hoy la situación concreta de España. La actual situación está caracterizada por un total desorden en el papel regulador del Estado y de las Instituciones públicas, tal como lo demuestra la propia acción de gobierno recientemente en la búsqueda de suprimir miles de normas que están actuando y dificultando el funcionamiento de una economía de mercado, de un mercado único. Vamos a ver, desde el punto de vista de la valoración de los dos conceptos básicos en un ordenamiento económico como son

- La *libertad*
- La *capacidad competitiva* desde el punto de vista de la forma en la cual actúa regulatoriamente el Estado sobre la economía y el impacto sobre el funcionamiento de los mercados.

Hace muy pocos días el Instituto de Estudios Económicos publicó dos documentos cuyos títulos son, por una parte, "el marco regulatorio español lastra la competitividad de nuestras empresas" y por otra parte "España ocupa el puesto 46 en el índice de libertad económica de 2013".<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Weidmann, J. (2013), "Krisenmanagement...", ob. cit., p.3

<sup>17</sup> Eucken, W., en: Weidmann, J. (2013), "Krisenmanagement...", ob. cit., p.3

<sup>18</sup> Weidmann, J. (2013), "Krisenmanagement...", ob. cit., p.3

<sup>19</sup> Instituto de Estudios Económicos (2013), "El marco regulatorio...", ob. cit.

Aquí se puede apreciar cuál es el alcance de la regulación y sus consecuencias en un análisis comparativo internacional con respecto al papel del Estado en la economía Española, tal como puede apreciarse en la figura 5.



**CLASIFICACIÓN DE PAÍSES CON MARCO LEGAL Y REGULATORIO MÁS FAVORABLE A LA COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS**  
 -Ranking de 1 (más favorable) a 59 (menos favorable)-

1	Hong Kong	30	Polonia
2	Singapur	...	...
3	Canadá	34	Austria
4	Malasia	35	Lituania
5	E. Arabes Unidos	...	...
6	Noruega	38	Letonia
7	Suiza	...	Bélgica
8	Suecia	40	Rep. Checa
9	Chile	...	...
10	Finlandia	42	Japón
11	Reino Unido	43	Rumania
12	Qatar	44	Bélgica
13	Australia	...	...
14	Nueva Zelanda	46	Grecia
15	Estonia	47	Hungría
16	Irlanda	48	Portugal
17	Dinamarca	49	Eslovaquia
18	EE.UU.	50	Francia
19	Luxemburgo	51	<b>ESPAÑA</b>
20	Israel	52	Eslovenia
21	Países Bajos	55	Italia
22	Alemania	57	Bulgaria

Fuente: The global competitiveness Report 2013  
18 julio 2013

Figura 5

Esto es, España se encuentra en un proceso de empeoramiento en el lugar 51 entre los distintos países. Por lo tanto su capacidad competitiva es cada vez menor. *Competir* no es un mero problema de precios, es un problema de todo el marco regulatorio que implica desde la utilización de recursos escasos hasta los impactos en todo lo que afecta a los procesos de creatividad e innovación, la articulación de los procesos organizativos y los comportamientos de las personas y de las empresas en el contexto económico y social.

Por otro lado, puede apreciarse en el cuadro número 6 cómo España es uno de los Países (lugar 46) con tendencia a empeorar en los espacios de libertad que concede a las personas en la acción económica, con lo que ello implica de restricciones a la capacidad de desarrollo de las personas y de las empresas. Existe un serio problema de ordenamiento económico para poder salir del actual contexto económico-social que hace imposible, y lo seguirá haciendo imposible, el que España sea capaz de competir más allá de lo que pueda la incidencia de una política de precios verdadera o subvencionada.



**INDICE 2013 DE LIBERTAD ECONÓMICA**

1	Hong Kong	20	Rep. Checa
2	Singapur	...	...
3	Australia	40	Bélgica
4	Nueva Zelanda	41	Cipre
5	Suiza	42	Eslovaquia
6	Canadá	...	...
7	Chile	46	<b>ESPAÑA</b>
8	Mauricio	47	Malta
9	Dinamarca	48	Hungría
10	EE.UU.	...	...
11	Irlanda	55	Letonia
...	...	...	...
13	Estonia	57	Polonia
14	Reino Unido	...	...
15	Luxemburgo	59	Rumania
16	Finlandia	60	Bulgaria
17	Países Bajos	...	...
18	Suecia	62	Francia
19	Alemania	...	...
...	...	67	Portugal
22	Lituania	...	...
...	...	76	Eslovenia
25	Austria	...	...
...	...	83	Italia

Fuente: The Heritage Foundation en: IEE, 233 DE Julio 2013

Figura 6

Lo que se observa diariamente en muchos aspectos. Por lo tanto, o se regula de otra manera y se modifican las regulaciones actuales, o será muy difícil recuperar el empleo y, muy en particular, aquel espacio de libertad que hace posible el funcionamiento de una economía de mercado, ya que hoy prácticamente no se puede hablar en estos términos en la forma de ordenar la economía española. Lo que es consecuencia de una baja disposición a la *libertad* y, por lo tanto, de la consiguiente responsabilidad en la actuación de personas e instituciones. Reducción de libertad y de *responsabilidad* supone una economía fuertemente regulada, asimétrica en su regulación y, sobre todo, un "sin sentido" en muchos de los criterios de regulación utilizados. Falta totalmente el criterio básico para el funcionamiento de la economía de mercado que es, como hemos visto, y vamos a desarrollar, la *competencia*. En estas condiciones es imposible desarrollar la competencia y mucho menos el funcionamiento de los organismos para asegurar la Competencia.<sup>20</sup>

No se dispone de una "economía de mercado", como tal, ya que las asimétricas medidas reguladoras de intervención no permiten

- Procesos de cooperación más eficientes
- Eliminar las barreras a la cooperación cerrando espacios como está sucediendo
- No incida como está sucediendo en los niveles de innovación y creatividad
- "se produce una falta de asunción de responsabilidad", por lo tanto,
- No hay una percepción, ni cálculo del riesgo y esta falta de prevención de riesgo ha llevado a la situación en las cuales se busca cubrir la "incertidumbre" mediante la seguridad reguladora del Estado.

Lo cual lleva a la situación económica que se manifiesta en la actualidad. O se modifica ésta relación reguladora, interventora del Estado y de sus organismos, o no se dispondrá de una economía eficiente en la utilización de recursos, por lo tanto, no hay respuesta que lleve a cabo la "*lógica económica y social*".

La economía española no tiene respuesta, no tiene salida para realizar un proceso de cambio que implique no solo una reducción, supresión de las regulaciones, de las miles de normas, sino que no puede *conceptualizar* de manera clara cuál es el "*orden económico*" sobre el cual quiere desarrollarse, cuál es la *orientación* que se le quiere dar y, sobre todo, el hecho de qué tipo de regulaciones. En particular, cuáles son aquellas intervenciones que "no aseguren" los procesos de determinados grupos dándoles seguridad a costa del funcionamiento del conjunto de la economía. Tenemos una inadecuada utilización de los recursos, consiguientemente, volúmenes ingentes de capacidades no utilizadas y, por lo tanto, elevados "*costes fijos unitarios*". Lo que es consecuencia de la falta de un "ordenamiento económico-social". Lo cual dificulta seriamente la "*coordinación*" de la economía. Los niveles de cooperación son harto bajos.

Situación que se reflejó perfectamente en el Dictamen que ya hace muchos años emitió el Consejo Consultivo del Ministerio de Economía Alemán, sobre "Orden de la Economía de Mercado", el cual señalaba lo siguiente:

*"Como consecuencia de las modificaciones en las posiciones frente a la economía de mercado se están fomentando tendencias intervencionistas: los motivos para una intervención estatal son múltiples. Estas intervenciones son crecientes en lo que se trata para la conservación de las posiciones de determinados grupos.*

---

<sup>20</sup> "Comisión Nacional de los Mercados y la competencia" (BOE, Núm.134, 5 DE Junio de 2013)

*Si la política viene determinada por tales posiciones y mentalidades, se ofrece como medidas más perceptibles e inmediatas, así como eficientes, la eliminación de los mecanismos de mercado sustituidas por las medidas estatales".<sup>21</sup>*

Es, por lo tanto, urgente la necesidad no ya solo de una mera reducción de normas, que al final no se reducirán significativamente, sino que lo prioritario es la definición de un "orden económico y social" que haga posible una nueva *conceptualización* de la economía, una nueva y precisa *orientación* del proceso económico y social y generar las bases para una nueva *política de asignación de recursos escasos*. Debe sustituirse por un "... *sistema unido por intervenciones que actúe en el interés de los objetivos generales a la vista de la "ampliación de la mentalidad intervencionista"*".<sup>22</sup>

Este Dictamen mencionado, de gran relevancia doctrinal, se refiere a la economía alemana de aquel entonces, pero que coinciden con las condiciones que se dan en el momento actual. Debe replantearse la manera en la que se concibe el "*ordenamiento económico y social*". No se trata de cambiar en un intento de quitar normas *per sé*, sino que debe definirse un orden económico-social, en el que, como veremos a continuación, tiene que quedar claramente definido el funcionamiento del mercado, con la consiguiente manifestación de cuál es el papel del Estado en el ordenamiento económico-social, quiere decir, en el *ordenamiento societario* que se elija.

### 3. La acción de gobierno en base a las regulaciones en una economía de mercado

Uno de los principales problemas, tal como vamos a ir viendo en el desarrollo de esta contribución, es el hecho de la forma como interviene el gobierno en los procesos económicos en un "*orden de economía de mercado*" y cuáles son sus consecuencias. No es solamente el problema del papel del gobierno en el "*orden de una economía de mercado*", sino las formas como actúa, con una enorme variedad de formas regulatorias prácticamente desligadas entre ellas y, al propio tiempo, desconocen la existencia de *Principios* que hagan posible la "*función coordinadora*" que debe regir estas intervenciones estatales. Prácticamente no existe "*coordinación*" entre los diferentes procesos reguladores y, consecuentemente, uno de los problemas más graves de estas regulaciones es este fenómeno "*descoordinador*" en la manera de configurar el *entramado económico-social* de una Sociedad. Lo que refleja de manera precisa *Walter Eucken* en el sentido de que "*El problema consiste en el desarrollo de un orden con capacidad funcional y con dignidad humana en la economía y en la sociedad*".<sup>23</sup>

Esta sería la visión que *Eucken* plantea desde la intervención del Estado. El objetivo básico que se trata de fomentar a la hora de ejercer una eficiente "*coordinación*" de estas intervenciones del Estado sería "...: *el desarrollo libre de las fuerzas individuales en un proceso económico-libre configurador de las formas económicas*".<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> "Staatliche Interventionen..." (1979), ob. cit., p.2-3

<sup>22</sup> "Staatliche Interventionen...", (1979), ob. cit., p.3

<sup>23</sup> Eucken, W., "Grundsätze...", ob. cit., p.369

<sup>24</sup> Eucken, W., "Grundsätze...", ob. cit., p.369

Lo cual permite percibir la problemática que concierne al hombre: las intervenciones reguladoras del Estado en una economía de mercado debieran encuadrarse como toda acción económica en que *"la función de un gobierno debiera ser consecuentemente la fijación de las condiciones marco apropiadas, así como las reglas del juego bajo las cuales pueden actuar económicamente con éxito tanto las economías domésticas como las empresas y el "gobierno" debiera cuidar del mantenimiento de estas reglas del juego"*.<sup>25</sup>

Con lo cual se trata de contraponer a la tendencia dominante de décadas, caracterizada por estas acciones desordenadas, reguladoras, prácticamente incontrolables, incalculables en sus consecuencias y, muy en particular, en cuanto a su impacto en la disposición económica de los recursos escasos y sus consecuencias para la Sociedad y para las personas. El cálculo económico y social es inviable.

Esta expansión de la acción reguladora, desordenada, descoordinada, por la falta de unos *"Principios reguladores"*, actúa de manera que destroza todo un "orden económico y social", que hace cada vez más difícil generar una *"visión"* de posibles consecuencias en la toma de decisiones, tanto en las economías domésticas como en las empresas. Lo que conlleva a una *creciente incertidumbre*, una percepción de riesgo cada vez más diluida, confiando en que nuevas normas reguladoras cubran el riesgo con lo que la Sociedad, tal como se ha demostrado, no es consciente de la asunción de riesgo, y con ello la ruptura total de la base fundamental de toda economía: la *confianza*.

La pérdida de *confianza* en las Instituciones es, sin duda, consecuencia de este tipo de acción reguladora, sin *Principios*, en los que descansa, que permita visualizar posibles consecuencias y, por lo tanto, prever la capacidad de las economías domésticas y de las empresas para situarse en el entorno en el que toman las decisiones. Ésta situación generada por la concatenación de "intervenciones no sistemáticas, que son cada vez más extendidas, y no son perceptibles por cada una de ellas".<sup>26</sup>

Esto es lo que le está sucediendo a la economía española en la que al propio gobierno, en fechas aún muy recientes y todavía en proceso, trata de *"abolir"* muchas normas, pero también, lo que sucede en actuaciones de esta naturaleza, es que no señala los *Principios*. No se hace nada con eliminar normas, si no se establecen aquellos *Principios* sobre los que van discurrir en el futuro inmediato las intervenciones del Estado dentro de una Economía de Mercado que permita dar visibilidad a las empresas y a las economías domésticas de ese escenario en el cual van a tener que tomar decisiones económicas y sociales. Es necesario ir preparando una *cultura de asunción de riesgo*, de *asunción de responsabilidad* consciente y, al propio tiempo, *no confiar o esperar a que lo arregle el Estado*. Una *"economía de mercado"* solo funciona cuando se dan las condiciones para su aceptación por una Sociedad<sup>27</sup> y que las personas puedan disponer de la percepción más clara posible sobre los campos de intervención del Estado, su mantenimiento y sobre las consecuencias.

---

<sup>25</sup> Staatliche Interventionen..." (1979), ob. cit., p.23

<sup>26</sup> "Staatliche Interventionen..." (1979), ob. cit., p.3

<sup>27</sup> "Staatliche Interventionen..." (1979), ob. cit., p.3



Todo este desorden regulatorio hace imposible que un gobierno pueda facilitar una orientación eficiente de la economía, ni en su *dimensión instrumental*, por desconocimiento de los impactos de muchas de estas intervenciones, ni en los procesos de la *dimensión societaria* de la economía, ya que "cuando no son conocidos los costes y las cargas de las medidas tampoco se crea ninguna resistencia por parte de los afectados".<sup>28</sup>

Esto es, se va generando una *cultura* en la que no se es consciente de la dimensión económico-social de estas intervenciones estatales y se va generando un incremento de las mismas para paliar la demanda cuando surja el problema. Así no funciona una economía de mercado. Las consecuencias de estos procesos pueden valorarse en los términos siguientes: "De esta forma pierde un sistema con muchas prescripciones reguladoras y con sujetos económicos que cuentan con la ayuda del Estado si surgen dificultades en el mercado perdiendo, como consecuencia, su capacidad de una adaptación flexible"<sup>29</sup>

La lectura de este Dictamen mencionado sobre la aceptación de la economía de Mercado en una Sociedad refleja perfectamente la situación española, que lleva en una economía a que los sujetos económicos no disponen y no asumen su campo de libertad para configurar sus decisiones económicas, lo que repercute en la pérdida de sensibilidad hacia el *riesgo* y la *responsabilidad*. En particular, se pierde toda referencia a la *creatividad* y a la *innovación*: una economía de mercado es un sistema descentralizado con distintas opciones para cada una de las personas e instituciones con las que se trata de generar potenciales que permitan cubrir los objetivos anteriormente mencionados. Se trata de dar una respuesta eficiente a las necesidades de la Sociedad. Lo que recoge muy bien el Presidente de la Federación de Empresarios Alemanes, el *Prof. Keitel* en los términos siguientes, ya anteriormente mencionados:

"Nos encontramos en medio de un debate sistémico. Se trata de la relación entre Mercado y Estado. El vuelco intensificará el debate sobre la futura orientación económica y de la Sociedad. Si queremos defender la Economía Social de Mercado no debemos ser buscadores del Estado. Porque es el mercado el que crea bienestar en cuanto que hace posible que las personas logren su rendimiento".<sup>30</sup>

Este texto, refleja de manera muy significativa la manera de sentir por parte empresarial alemana ante el debate actual entre *Mercado* y *Estado*, esto es, el papel regulador del Estado que depende no solo del Estado, sino de los sujetos económicos y de su comportamiento.

## II. LA DIMENSIÓN INTEGRAL DE LA REGULACIÓN

### 1. La regulación y su impacto en la sociedad: dimensiones a las que afecta

Toda actuación reguladora en el mercado implica tanto a la Sociedad como a la persona, así como a la economía, a su funcionamiento, como también al propio desarrollo empresarial. No se trata de un mero artificio instrumental, con consecuencias técnicas limitadas, sino que configura una Sociedad y configura el comportamiento de las personas de otra manera.

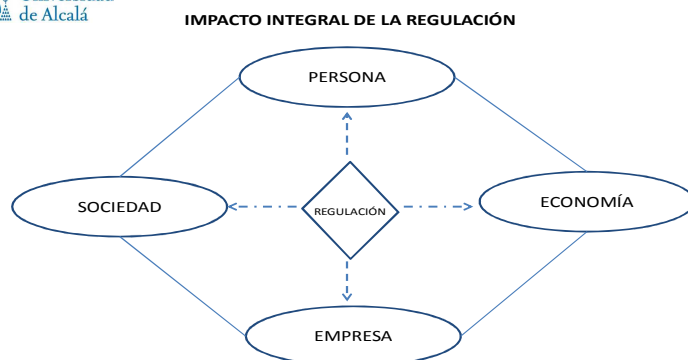
---

<sup>28</sup> "Staatliche Interventionen..." (1979), ob. cit., p.3

<sup>29</sup> "Staatliche Interventionen..." (1979), ob. cit., p.3

<sup>30</sup> Keitel, H. P. (2009), "El futuro...", ob. cit., p.1

Esto se está viendo en estos momentos en los diferentes intentos para establecer una mayor visibilidad de las intervenciones regulatorias del Estado y las posibles anulaciones de la misma.



Fuente: Prof. Dr. Santiago García Echevarría

Figura 7

Toda regulación, mejor dicho toda intervención, no solamente implica e incide en términos económicos, sino que, en primer lugar, incide en la *pérdida de libertad*, que es la condición con la cual la regulación trata de controlar diferentes posiciones de poder de manera singularizada y concretizada en un problema específico entre los miles de posibles conflictos que pueden surgir. Pero también implica de manera sustantiva el que diluye totalmente la asunción de *responsabilidad* por parte de las personas y, como consecuencia, de la dilución de *la asunción de riesgo* o la pérdida consciente del *papel de riesgo* en toda acción humana, económica y social. Y ello hace que en el transcurso de un proceso como el que se ha vivido en este País las personas no han sido, en ninguno de los niveles, *conscientes de los riesgos*, no solo en el Gobierno de las Instituciones, sino en las decisiones de las economías singulares, domésticas y empresariales.

Pero, al propio tiempo, se genera una *creciente incertidumbre* en toda la acción económica que implica una *cultura en la que se asume que el Estado asumirá estos riesgos mediante nuevas regulaciones* y, por lo tanto, es una *cadena sucesiva en la cual no solamente se distorsiona una visión del proceso económico y de su orden de economía de mercado*, sino que prácticamente se pierde toda relación en el "bosque" en el cual se ha sumergido el proceso económico y social.

Se "pierden" las personas, no hay visibilidad y, consecuentemente, no hay posibilidad de asumir *responsabilidad* y, mucho menos, de hacer un *cálculo económico consciente*, conforme a la "lógica económica", sobre lo que se va a lograr con una acción económica o social concreta. Implica la caída de la *dinámica económica* y se reduce el papel de la persona en el ámbito de su desarrollo y de sus capacidades, punto clave de la propia responsabilidad individual, pero, muy en particular, de su capacidad de "cooperación". Por lo tanto, se genera una fuerte tendencia al individualismo y al utilitarismo. Como consecuencia se produce esa falta de percepción de futuro, surge el "cortoplacismo", una de las peores enfermedades de la "economía" y de la "persona" del mundo actual.

Una de las consecuencias más graves de todo ello es la *caída de la innovación*, o la no existencia de la innovación, ya que no existe percepción suficiente para que se produzcan en las personas, en los sujetos económicos y empresariales, ese valor de la *innovación* como pieza fundamental en los procesos de adaptación<sup>31</sup> que tienen que asumir individual o empresarialmente los riesgos de envejecimiento de sus portafolios, de sus potenciales, etc. La falta de esta capacidad de adaptación se aprecia todos los días de manera significativa, puesto que se ha perdido el sentido de un "*orden de competitividad*", que no es "*Teoría de precios*". Con lo cual se genera otro tipo de *Cultura económico-social*, se plantea otro tipo de desarrollo de la persona y de sus instituciones, lo que lleva a que se pierda la legitimización institucional de la Sociedad. La falta de *confianza* en las Instituciones es uno de los problemas más singulares de las consecuencias societarias de la regulación casuística y asimétrica.

La pérdida o la no existencia de un "*orden competitivo*" no se limita, por lo tanto, a un mero aspecto económico, sino que modifica la Sociedad, ya que incide en los propios "*sistemas de valores*" y el papel del *valor de la persona* aprecia la reducción amplia de sus espacios de libertad para poder realizar sus preferencias como sujeto y los objetivos finales que pretende. Incide, al propio tiempo, en su capacidad de contribución a la generación de "*bien común*", de instituciones que generen *confianza*, puesto que no se identifica y, por lo tanto, no son "humanas", son instituciones jurídicas o de otra naturaleza. Se ha perdido toda relación en el tiempo, a largo plazo, y se ha perdido toda relación con la persona y su desarrollo. Aquí es donde surge la pregunta sobre si puede existir una "*economía más humana*".

La falta de un "*orden competitivo*" implica la falta de motivación para el desarrollo de las competencias concretas de cada una de las personas. Y, por lo tanto, asegurar su propio desarrollo, su creación de valor y hacer posible los dos objetivos básicos económico-éticos

- 1) El *desarrollo integral de la persona* que solamente se realiza a través del desarrollo de las competencias de su más diversa naturaleza
- 2) El uso eficiente de los recursos escasos, económicos y éticamente responsables: la productividad.

La Sociedad y sus personas se "acomodan" en una visión de su *rol* cada vez más ajena a la propia persona y genera dificultades enormes a todo proceso de cambio, de adaptación, de tal manera que es imposible realizar los procesos de cambio, o si se realizan lo hacen con unos costes societarios muy elevados. La persona no es consciente de la pérdida de sus potenciales, ni de su capacidad creadora, y, por lo tanto, de esa capacidad de *asunción de riesgo*, de *responsabilidad* y de la *confianza* en su propio futuro. De ahí muchas de las consecuencias actuales. Esta visión refleja *Eucken* de manera muy significativa en una referencia que merece la pena reflexionar sobre la misma: "*El problema económico-técnico que trata de resolver un orden de competencia no permite apreciar o no permite percibir su importancia también para otras áreas de la vida. Esta es, sin embargo, solo una parte del "orden competitivo" que funciona en la aplicación de las leyes económicas. La otra parte consiste que, al mismo tiempo, se tiene que realizar la voluntad de un orden social y ético. En esta vinculación se encuentra su punto fuerte*"<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Thom, N. y Müller, R. (2013), "Management de la innovación", ob. cit.

<sup>32</sup> Eucken, W. (1955), "Grundsätze...", ob. cit., p.370

Es interesante en esta afirmación de *Eucken*, vista desde el papel del "orden de competencia", lo que significa la disposición del mismo frente a la otra alternativa que son las *regulaciones* que el Estado impone en un orden de economía de mercado. Esta *dimensión societaria* implica a los diferentes órdenes de la vida, constituye la clave fundamental que debe darse bajo el cristal de lo que implica el "orden económico y social".

## 2. *Incidencia en el desarrollo de la economía*

Tal como se ha presentado en la introducción de esta contribución se ha definido el concepto de economía, su articulación, sus objetivos y su naturaleza, así como también el concepto de persona desde su dimensión antropológica y su deriva económica que es la clave: la *cooperación*.

La regulación de los mercados orientada instrumentalmente impacta de forma directa en el "ordenamiento económico social" como consecuencia de intereses o problemas concretos de determinados grupos de referencias económico-sociales y políticos, pero también, en muchos casos como consecuencia de la búsqueda de "poder" a través de formas de ordenación de los procesos económicos. Coincide, por lo tanto, la regulación de manera muy seria con el problema básico de la economía: el uso eficiente de recursos escasos en contextos socioculturales concretos. Este objetivo de la economía es el que se recoge de manera precisa por la Escuela de Freiburg al señalar que "*un problema concreto condicionante de la vida diaria es: resolver la escasez económica. De la solución de este problema depende la solución de muchos otros problemas*"<sup>33</sup>

No se trata, por lo tanto, de meros problemas económicos, sino que se tratan de resolver los problemas socioeconómicos que garantizan, dentro de la libertad, el desarrollo de las personas. Es por lo que el dilema se establece entre

- a. *Regulaciones casuísticas asimétricas*, dependiendo de la singularidad de los hechos y también de la incidencia en personas e instituciones para cubrir la "escasez" o bien
- b. El "orden de competencia" que permita ir abriendo espacios y no cerrándolos al desarrollo de las personas y que, consecuentemente, implique la *creatividad* y la innovación como pieza fundamental en cubrir las necesidades "de las personas". Es por lo que este dilema implica al orden de competencia de manera muy significativa: "... el cometido del orden de competencia es resolver la cuestión social en el espíritu de la libertad y con ello salvar a la libertad"<sup>34</sup>. Quiere decir que el problema básico del fenómeno económico es garantizar los espacios más amplios de libertad de la persona a través de una de las áreas de la Sociedad que es la economía, mejor dicho, la *dimensión societaria* de la economía que tiene naturalmente implicaciones en el diseño instrumental de la misma. Y una de las grandes ventajas de una economía de mercado frente a las adaptaciones vía regulaciones casuísticas viene definido por el hecho de que "... La mecánica rectora de la economía de mercado asume una parte de las tareas del hombre"<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Eucken, W. (1955), "Grundsätze...", ob. cit., p.3

<sup>34</sup> Eucken, W. (1955), "Grundsätze...", ob. cit., p.370

<sup>35</sup> Eucken, W. (1955), "Grundsätze...", ob. cit., p.370

Lo que implica que los "*procesos de cooperación*" y sus formas organizativas reducen en una economía de mercado la complejidad, y el mercado regula hechos relevantes dentro de un "*orden de competencia*". Y este motivo es por el cual la Escuela de Freiburg se desarrolla sobre la base doctrinalmente de que "*el objetivo ordoliberal fue siempre dotar a la competencia con un marco estable, pero no que la dirija de forma activa*"<sup>36</sup> el Estado.

Lo que significa de manera muy precisa que no es función del *Estado*, por la vía de las *regulaciones*, incidir o crear *competencia* para que se produzca un afianciamento del "*orden de competencia*", sino que debe cuidar que el marco de competencia sea estable. Con lo cual se genera, sin duda, una mayor *certidumbre* sobre la posible evolución de los mercados desde la perspectiva legal-institucional y, por lo tanto, el cálculo de los riesgos son predominantemente consecuencia de los procesos característicos de los mercados, como son la tecnología, la evolución de precios, recursos etc. y, poder, al mismo tiempo, estimar los riesgos específicos propios de los procesos económicos. El problema actual es la gran incertidumbre, imposible de integrar en el *cálculo económico*, de los procesos empresariales por las actuaciones reguladoras de los Estados.

Este es uno de los problemas clave en todos los diseños estratégicos de una empresa. De manera relevante y cada vez con mayor fuerza la estrategia de una empresa depende de la captación que realice de los entornos en los cuales se está moviendo la empresa en esas Sociedades. También trata con ello de eliminar aquellas alteraciones, consecuencias artificiales de regulaciones, que al querer incidir en un aspecto singular de los procesos económicos repercute de manera sistemática en muchos otros y, sobre todo, se diluye en el tiempo. Lo que origina graves consecuencias para poder intentar que una Sociedad disponga de una *cultura económica* que responda a esa "*lógica económica y social*" que afecta tanto a la dimensión instrumental del mercado como a la dimensión societaria de la economía.

### 3. *Repercusión en el funcionamiento de la empresa e Instituciones*

Para la empresa, como para todas las demás Instituciones que configuran el funcionamiento del mercado, incide también el contexto *regulatorio*, tanto desde el punto de vista de los procesos económico-sociales como, en muchos de los casos, políticos. Esto intensifica los problemas a la hora de establecer sus "*estrategias*" dentro de lo que pudiéramos denominar "*bosque regulador*"; bosque que ni siquiera tiene caminos abiertos y mucho menos señalados.

Toda empresa, cada vez de manera más intensa, se enfrenta con sistemas más complejos y una de las mayores complejidades son las necesidades estratégicas de integrar su entorno, su Sociedad, tanto en la *conceptualización* de esa propia empresa, de su cometido y su misión, como principalmente en la *orientación* que se le tiene que dar en todo momento a las áreas que corresponden a la tecnología, a la economía, o a la dimensión social de esa empresa. La actuación operativa de la estrategia se hace cada vez más compleja en la medida en la cual ese entorno, fundamentalmente el entorno económico, con todas sus consecuencias para otras instituciones, se hace mas enfarragoso. Se pierde la visibilidad con la cual se puede caminar y se plantea una complejidad artificial que hace prácticamente inviable los planteamientos institucionales a medio y largo plazo, independientemente de las complejidades propias como la reducción de los ciclos de vida de los productos, etc.

---

<sup>36</sup> Weidmann, J. (2013), "Krisenmanagement...", ob. cit., p.3

Si no consigue la empresa *conceptualizar* claramente una *visión* más largoplacista que la actual, pues estamos en un mero cortoplacismo financiero, no habrá empresa, y no habrá economía, habrá negocios especulativos o actuaciones que difícilmente van a cubrir la exigencia de la economía de proceder a tratar los procesos económicos sociales en los términos de escasez.<sup>37</sup>

Uno de los problemas más graves de este "*bosque regulador actual*" es, sin duda, la imprevisión de la propia dinámica reguladora que genera una disfuncionalidad, una pérdida total de *confianza* en las Instituciones, ya que hace inviable todo proceso de *visión* de una actividad empresarial. Unas veces son cuestiones de burocracia, cuando estamos hablando en el corto plazo, y otras veces son por actuaciones políticas o actuaciones interesadas, sobre todo, cuando afecta a los problemas del "*reparto de poder*".

Lo cual origina grandes problemas para los procesos empresariales generando esa falta de *confianza* en las instituciones que prácticamente hacen muy difícil la configuración de procesos económicos y sociales eficientes.

La *estrategia empresarial* tiene que orientarse cada vez más a la *integración del entorno* y de la Sociedad para definir no solo el contexto conceptual de la empresa y de su orientación, sino también la forma operativa en la que tiene que proceder y, por lo tanto, actuar en procesos de cambio permanentes. Las regulaciones permanentes, arbitrarias, en el sentido de su singularidad y la falta de cohesión con el conjunto, es lo que genera una gran *inestabilidad* y establece una dificultad enorme para posicionarse y hacer viable una "*lógica económica*" como base de la acción empresarial. Invalida el desarrollo de la *empresa largoplacista* de la economía real y, sobre todo, plantea serios problemas a la estructura de sus órganos de gobierno, y en particular, en los últimos años, lo que ha sido la problemática de las compensaciones a los directivos.<sup>38</sup>

Ya *Eucken*, hace varias décadas, se planteó este mismo dilema: regulación del mercado en torno al problema de la alternativa de "*orden de competencia*" como base fundamental para poder salvar estos procesos de regulaciones poco sistemáticas y con incidencias graves en el conjunto del ordenamiento económico. Señala que "*todavía falta, sin embargo, en todos los países de una clase directiva que haya comprendido qué es el orden de competencia: no solamente como un orden de la economía, sino también como condición para un orden de sociedad...*".<sup>39</sup>

Quizás hoy es este problema todavía más acuciante que en el momento en el cual escribió *Eucken* esta referencia en su obra básica, sino que el problema de comprensión por parte de los responsables políticos, económicos y empresariales dista mucho de la realidad. Hay un enorme esfuerzo cultural, pero también, sobre todo, de comprensión, de que el dilema planteado en torno a las regulaciones imprevisibles y desordenadas de un Estado, o de muchos Órganos Públicos, hace inviable el funcionamiento de la misión fundamental de la economía para operar con recursos escasos y dar una cobertura necesaria a las necesidades de las personas.

---

<sup>37</sup> Barton, D. (2011), "Capitalism...", ob. cit., p. 2

<sup>38</sup> Barton, D. (2011), "Capitalism...", ob. cit., p.5

<sup>39</sup> Eucken, W. (1955), "Grundsätze...", ob. cit., p.371

La única alternativa es un "orden de competencia" en el que se trata de generar en el ámbito económico, societario y empresarial espacios de acción en los que puedan desarrollarse los potenciales de las personas, de las instituciones, logrando los *procesos de creatividad e innovación* que hagan posible ese clima de ordenación de la competencia generalizadora de una capacidad flexible de adaptación. Tanto las exigencias *estratégicas* de la empresa, como las mayores exigencias de *integración en la sociedad*, así como las exigencias basadas en la legitimización y, por lo tanto, en la necesidad de *confianza* en la empresa o en la institución, implican la necesidad de un "orden de competencia" estable en el que se pueda visionar y se pueda realizar a medio y largo plazo la economía real.

Sin economía real no hay una respuesta a las necesidades de escasez en todos los ámbitos, tal y como se plantean en la actualidad. Su sustitución no son las regulaciones asimétricas estatales. La *coherencia* entre las distintas acciones, como veremos a continuación, implica la definición en este "orden de competencia" del papel del Estado, analizando las diferencias entre una concepción de un "orden de economía de mercado" y cuál ha sido la ampliación derivada hacia un "orden de economía social de mercado".

### **III. IMPACTO DE LAS REGULACIONES EN EL ORDENAMIENTO ECONÓMICO-SOCIAL**

#### ***1. Mercado-Estado: exigencias que plantea un orden económico-social***

Como ya se ha señalado en la parte primera el fenómeno económico comienza con el hecho concreto de la *necesidad de "cooperación"* entre las personas que disponen de los potenciales, de la configuración de las Instituciones y de la "cooperación" entre las mismas. Las personas tienen los potenciales que transmiten dentro de organizaciones al conjunto de la Sociedad. De la "cooperación" depende que se cumplan los objetivos, con una mejor o peor satisfacción, con los recursos escasos disponibles, a las necesidades de las personas. El "fenómeno económico" se encuentra en la respuesta a cómo se *coordina* esta "cooperación" que es necesaria para configurar entre personas e instituciones ese intercambio de potenciales que permiten dar productos y servicios que lleven a responder a las exigencias de las personas.

Si la escasez es una de las "referencias", entre otras, del hecho económico, esto es, desde el punto de vista de la "lógica económica", también se plantea el fenómeno de la escasez sobre cómo puede estimarse el "valor" de las cosas y de los potenciales de las personas. Pero el otro elemento fundamental es la "coordinación", esto es, la forma en la cual se "organiza" la "cooperación" para dar respuesta a la "escasez" de forma que se cubran las necesidades de la persona de tal manera que se alcancen los dos objetivos básicos de la economía

1. El *propio desarrollo integral de la persona* para poder crecer, incrementar su valor y, sobre todo, reflejar su propia dimensión social, "societaria"
2. Cómo realizar este proceso de asignación de los potenciales, como recursos escasos, para disponer de ellos "vía cooperación" de forma eficiente sin despilfarro de recursos ni de sus capacidades: *productividad*.

Ambos son los *objetivos finales*, tanto económicos como éticos de la economía, lo que significa el dominio de la acción humana de "contribuir".

Por lo tanto, los sistemas de organización que permitan la "coordinación" de esa "cooperación" entre personas e instituciones debieran tener un punto de referencia muy claro de que solamente cuando se "contribuye" con los potenciales y el desarrollo de los mismos se logra eficientemente cubrir las exigencias de las situaciones de "escasez", fundamento básico del quehacer económico: "El punto de partida es la necesidad de coordinación y acción económica"<sup>40</sup>. Pero esta coordinación puede realizarse de dos formas:

- a) De una *manera directa* mediante una orientación, instrucciones, sistemas de asignación a las distintas personas que tienen que "cooperar" y que de forma directa se trata de involucrarlas en unas "funciones de preferencias" y unas formas de "cooperación" determinadas.
- b) De forma indirecta que descansa en la base del "sistema de precios"/"sistemas contractuales", en el marco del sistema de dirección de una economía.

La fijación de las *preferencias*, las opiniones y los estilos de vida y las formas de entender el proceso de cubrir la "escasez" de forma eficiente adquiere distintos planteamientos a la hora de establecer los "procesos de coordinación" con un impacto significativo en las Instituciones de coordinación que son dos: el *Mercado* y el *Estado*.

La economía moderna, industrial, que es la expresión cada vez más creciente de una *mayor necesidad de cooperación* y de una más eficiente coordinación se mueve por dos fuerzas impulsoras significativas

- Una *regulación burocrática* que implica la asunción de la *conformidad* o el *conformismo* como condición *sine qua non*.
- El *mercado*, en el cual las funciones de preferencia de cada una de las personas o instituciones, sus opiniones y la forma en la cual se estima la eficiencia, lleva este proceso de coordinación de forma altamente diferenciada.

La "*economía de mercado*" se desarrolla a través de la transformación de la información que descansa, entre otros aspectos, en el "*sistema de precios*"; que no es otra cosa que las señales de precios dentro de las cuales se tiene una información significativa a la hora de adoptar decisiones.

Pero la "economía de mercado" lo que posee es una gran capacidad para tratar los problemas, ya que los problemas pueden seccionarse en tareas parciales, se descentraliza y, al propio tiempo, lo que se realiza es que va paso a paso emitiendo señales para el conjunto del proceso, se diversifica y la diversidad implica procesos de adaptación parciales relevantes: "*Además los individuos en una economía de mercado tienen mucho menos interés en dar información falsa a su entorno cuanto mayor sea la competencia*"<sup>41</sup>

Mientras que en una *burocracia* se informa erróneamente buscando a través de señales erróneas una ventaja. Lo cual origina elevados "*costes de coordinación*", lo que constituye uno de los problemas básicos de la *regulación*.

---

<sup>40</sup> "Staatliche Interventionen..." (1979), ob. cit., p.6

<sup>41</sup> "Staatliche Interventionen..." (1979), ob. cit., p.6



En la figura 9 se recogen las dos dimensiones significativas para poder aclarar esta forma de coordinación. En la parte inferior tendríamos lo que constituye la mecánica de la "coordinación económica"; la *dimensión instrumental*, tanto del Mercado como del Estado, esto es, las dimensiones organizativas instrumentalmente configuradas. Ello es lo que sirve de base para la toma de decisiones que ejerce la empresa o cualquier otra persona o Institución que tiene que disponer de información para tomar decisiones sobre las distintas formas de poder coordinar eficientemente los potenciales que necesita para producir bienes y servicios. En esta dimensión instrumentalista del *Mercado* y del *Estado* se dispone de la información técnica e instrumental con la cual los entes decisores de la empresa actúan y deciden.

Es un mecanismo con diferentes formas organizativas que va a repercutir seriamente en los "costes de coordinación", pero, por otra parte, la dimensión superior, en la categoría superior se dispone de que ésta forma de coordinación va a repercutir seriamente en lo que constituye la "dimensión societaria de la economía", esto es, el impacto que esas formas organizativas van a implicar en la dimensión que tiene la economía en el contexto de configuración de la Sociedad y, consecuente, también las consecuencias para la propia ordenación o el establecimiento del orden de sociedad perseguido con los "sistemas de valores" en que está empeñada.

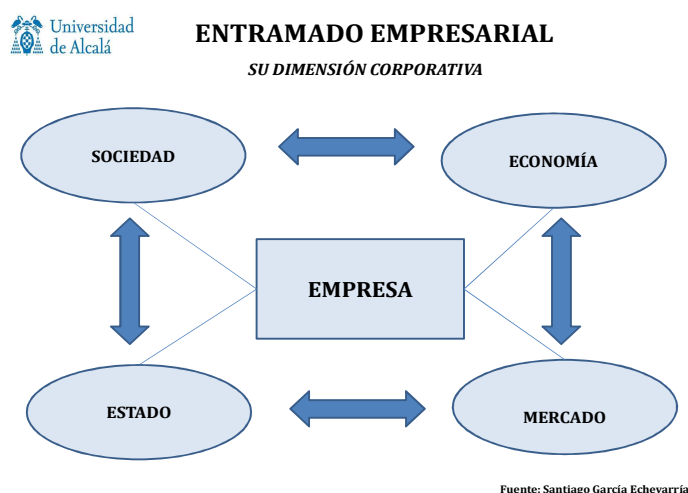


Figura 9

El punto de referencia para poder analizar tanto las dimensiones instrumentales de las "formas de coordinación" en el Mercado y en el Estado, pero también en la categoría societaria de la economía y de la estructura de la sociedad, lo es el "orden de competencia", ya que "la competencia como proceso de descubrimiento provoca la búsqueda de nuevas soluciones a problemas no convencionales que en la competencia tienen que validarse frente a procesos tradicionales".<sup>42</sup> Lo cual se manifiesta, se recoge, como se ha señalado, en "el sistema de precios que emite las señales de la escasez de los recursos y con ello marca la dirección de una búsqueda prometedora del progreso tecnológico y organizativo"<sup>43</sup>

<sup>42</sup> "Staatliche Interventionen..." (1979), ob. cit., p.6

<sup>43</sup> "Staatliche Interventionen..." (1979), ob. cit., p.7

Por lo tanto su superioridad en el contexto del progreso técnico y organizativo está clara. La diferencia entre estas dos formas de coordinación vienen definidas

- a. En la *economía de mercado* se trata de un sistema abierto, con una actuación dinámica, con un exquisito espíritu innovador como clave fundamental de la supervivencia, tanto en el ámbito de la tecnología, como de los productos o de la organización y, muy en particular, abierto a los cambios y a la búsqueda de nuevas soluciones a los problemas planteados, lo que precisa de "unos Principios, de un orden" que sería el "orden económico" consecuente con sus implicaciones en el "*orden de sociedad*".
- b. Por otro lado, tenemos la *burocracia* que significa cierre del sistema y subordinación, esto es, una reglamentación vía burocrática consolidando rutinas, tradiciones, evita sorpresas y desaparece el riesgo, al menos, eso se cree, ejercita el control, no existen experimentos innovadores y, sobre todo, es campo abierto a las ideologías que defienden formas dogmatizadoras de la manera de entender la solución a los problemas de "escasez". Ello significa el diseño de un "*proceso de coordinación*" de tipo burocrático en las organizaciones, uniformidad, conformidad, factor distorsionante es la libertad del individuo que debe evitarse y se impone como forma única. No existen, por lo tanto, ni la diversidad, ni las exigencias de los procesos naturales de creatividad e innovación. Lo que busca toda acción burocrática y, por tanto, toda acción reguladora, es "*la protección concreta de su propia área económica, lo que constituye su base...*"<sup>44</sup>

En este contexto vamos a ver a continuación los problemas que plantea en el ordenamiento económico.

## 2. *Papel y criterio del orden económico para armonizar el papel del Estado y del Mercado en una economía de Mercado.*

Aquí se trata de plantear la relación entre *Mercado* y *Estado* dentro del contexto tanto *instrumental* de ambas instituciones como también en la *dimensión societaria* de la economía en la Sociedad. Por lo tanto, vamos a situar cuál es el papel que le corresponde al *Estado* en una economía de mercado, en el marco de los "*sistemas de coordinación*" y qué papel regulador, que fijación de normas debe establecer para lograr que no se cierre el sistema de manera relevante. Sobre todo, cómo se debe articular un orden económico en el que el *Estado* no sea un extraño en una economía de mercado, sino que sea parte constitutiva de la misma.

El Estado tiene, como señala el Dictamen de "Intervención"<sup>45</sup>, un lugar en la "economía de mercado". No se plantea como una batalla entre ambas instituciones instrumentales e incluso societarias, sino que tienen que coordinarse de tal manera que permita, por una parte, una asignación eficiente de recursos y, por otra parte, que se cubran las necesidades de las personas de manera eficiente, tanto en lo que afecta a la dinámica instrumental de los "procesos de coordinación" que implican altos costes, como también a esa dimensión societaria que configura el "orden de sociedad". De la manera en la que la Sociedad asuma las condiciones necesarias, no solo económicas, sino las del contexto global de las mismas, se definirá la forma elegida para la "*coordinación de la economía*".

---

<sup>44</sup> "Staatliche Interventionen..." (1979), ob. cit., p.8

<sup>45</sup> "Staatliche Interventionen..." (1979), ob. cit., p.4

La configuración de una "economía de mercado", en la que el Estado es parte constituyente, es el Estado el que establece el orden de "economía de mercado", el Estado le da un ordenamiento jurídico, así como un orden administrativo y judicial, y, sobre todo, también el Estado pone a disposición "bienes públicos". Por lo que el *Estado* influye de manera decisiva ya en su proceso constituyente, como dimensión societaria en la asignación de los recursos. El criterio con el que debiera situarse este diálogo en su parte constitutiva, la dimensión societaria de los mecanismos de Mercado y del Estado es, al propio tiempo el "...recordar las propuestas de que el mercado y la competencia debiera también ampliarse a aquellos sectores en los cuales se han suprimido desde hace tiempo o que se han ordenado mayoritariamente bajo otros puntos de vista..."<sup>46</sup>. Este diálogo es muy importante en el contexto de esta dinámica de armonización permanente en cuanto a la dimensión *Mercado/Estado* a los efectos de la asignación de recursos escasos.

Pero también el *Estado* influye en una economía de mercado cuando tiene que intervenir como consecuencias de resultados erróneos de la "coordinación" del mercado, o cuando se hayan producido fracasos y también accede en todos aquellos problemas que al final externalizan efectos, como sucede en los problemas de aire o agua, entre otros, que tienen que ser asumidos.

La economía de mercado se caracteriza por la acción coordinadora en la que se asumen los riesgos económicos y sus consecuencias por parte de las personas e instituciones que disponen de los recursos y, por lo tanto, tienen que proceder a cubrir los mismos. En una "economía social de mercado", sin embargo, puede suceder que "cubrir el riesgo restante es una de las funciones de la política Estatal..."<sup>47</sup>. Lo mismo que en el problema que se plantea en torno a la dinámica de la propia Política de Rentas y de la Política Patrimonial. Debe considerarse, sin embargo, que "...la aplicación de los mecanismos de precios para otros objetivos distintos a los de la política de asignación de recursos supone una pérdida de eficiencia económica global"<sup>48</sup>. "Por lo tanto, el mecanismo de precios no sirve para realizar, por ejemplo, objetivos de política de rentas"<sup>49</sup>.

El *Estado* debe establecer una política de estabilidad y "básicamente aquellos bienes y servicios que pueden producirse en el mercado deben realizarse en el sector privado"<sup>50</sup>.

Debe establecerse que las actividades del Estado o la actuación del Estado "debe orientarse a generar un marco de condiciones para el funcionamiento de mercado. Y entre ellas se trata de la garantía del derecho de propiedad, el orden de competencia, evitar la concentración de poder, facilitar una política monetaria estable, reglas institucionalmente adecuadas en los mercados financieros y garantizar el sistema educativo"<sup>51</sup>. Con lo cual se viene a determinar dentro de esta relación *Estado-Mercado* no solo lo que son los elementos esenciales del papel del Estado en una economía de mercado, sino lo que constituyen, al propio tiempo, las referencias para que en una dinámica de cambio permanente de la empresa permita, dentro de un orden de economía de mercado, ir adaptando estos procesos de coordinación de acuerdo con las circunstancias cambiantes de sus entornos.

<sup>46</sup> "Staatliche Interventionen..." (1979), ob. cit., p.4

<sup>47</sup> "Staatliche Interventionen..." (1979), ob. cit., p.4

<sup>48</sup> "Staatliche Interventionen..." (1979), ob. cit., p.17

<sup>49</sup> "Staatliche Interventionen..." (1979), ob. cit., p.17

<sup>50</sup> "Staatliche Interventionen..." (1979), ob. cit., p.9

<sup>51</sup> "Akzeptanz der Marktwirtschaft...", ob. cit., p.34

Lo cual implica que *"las medidas de política económica debieran perseguir el suavizar las desigualdades en las oportunidades de la formación individual y crear con ello las condiciones para una participación eficiente de todas las personas en los procesos políticos y económicos"*<sup>52</sup>. Esto es, la dimensión societaria en la cual se implica en un determinado *"sistema de valores"* a los participantes en la Sociedad y que el proceso de *"coordinación económica"* Mercado-Estado sea capaz de involucrar a las personas en esa dinámica societaria. Se trata de que sean capaces de asumir en la instrumentación del mercado y en la instrumentación de las tareas del Estado no solamente los riesgos que correspondan, sino también las formas en las cuales aseguran el riesgo y ofrecer los atractivos necesarios para que se produzca permanentemente una tensión hacia la apertura de los sistemas y no a la regulación de los mismos. Toda medida que afecte a una *regulación*, en principio, cierra el sistema, o contribuye a cerrarlo con lo cual prácticamente deja de poner en valor la capacidad de los individuos, de sus potenciales para resolver dinámicamente, innovativamente, en la libertad de la asunción de los riesgos de nuevos productos y servicios y, por lo tanto, la permanente satisfacción eficientemente de las necesidades de las personas.

Los elementos determinantes de una *"economía de mercado"* son dos:

- 1) La *competencia*. El *"orden de competencia"* es la pieza angular sobre la cual se articula todo el funcionamiento de *"cooperación"* de las personas como de las instituciones con sus potenciales y la adaptación permanente a las situaciones de cambio: *"el núcleo de un orden de economía de mercado es la libertad de la actuación económica, delimitada y dirigida por la competencia y el orden jurídico"*<sup>53</sup>. Se trata de esa búsqueda de procedimientos, de descubrimiento que implica innovación, cambio, adaptación y, consecuentemente, todo ello en una dinámica descentralizadora que vaya implicando a múltiples agentes y de la forma más diversa generar ese proceso de adaptación que necesitan y que exigen las situaciones cambiantes: *"... más bien la política económica debe orientarse en su línea básica a un fortalecimiento de la competencia"*<sup>54</sup>.

Esto es, si el *"orden de competencia"* no constituye la piedra angular en esta relación *Mercado/ Estado*, en todos aquellos ámbitos en los que sean posible su accesibilidad, no tendremos un *"orden económico"* que permita dar una respuesta a la situación de *"escasez"* y ofrecer oportunidades a todos los participantes en una Sociedad para involucrarse en los procesos de cambio y cubrir sus necesidades eficientemente: *"El mantenimiento de la capacidad de la competencia y al ser posible su ampliación es una política permanente de la política económica, que en ninguno de los casos debe ser sacrificado por objetivos estructurales superiores"*<sup>55</sup>. Lo que implica que la competencia no puede ser suprimida, eliminada, en este contexto de la asignación de recursos, de disposición de los potenciales como consecuencia de otros criterios superiores, porque no van a poder dar respuesta en lo que corresponde a la *"lógica económica"* y a la respuesta de involucración de la persona en el *espacio de libertad* y de *responsabilidad* en el contexto de un proceso de coordinación abierto.

---

<sup>52</sup> "Akzeptanz der Marktwirtschaft...", ob. cit., p.34

<sup>53</sup> "Staatliche Interventionen..." (1979), ob. cit., p.10

<sup>54</sup> "Staatliche Interventionen..." (1979), ob. cit., p.11

<sup>55</sup> "Staatliche Interventionen..." (1979), ob. cit., p.11

- 2) Los *riesgos y los incentivos* constituyen uno de los mecanismos básicos en los procesos de economía de mercado y, por lo tanto, cuando se adoptan *decisiones* en una economía de mercado tienen que asumirse las *garantías* de su cumplimiento; lo que no puede realizarse es adoptar decisiones y desplazar las responsabilidades y, por lo tanto, las garantías correspondientes a terceros como está planteándose frecuentemente en el diálogo europeo.<sup>56</sup>

A mayores riesgos se necesitan mayores atractivos, y el problema del riesgo y el de su cubrimiento son los elementos básicos en una economía de mercado, ya que supone involucrarse con garantías de que esos riesgos son asumidos y serán adecuadamente respondidos.

Para *Röpke* existen tres columnas básicas que configuran una economía de mercado en el concepto de la Escuela de Freiburg

- Una *política de orden*, esto es, una política que establezca un ordenamiento de los mecanismos *Mercado/Estado* al servicio de esa dimensión societaria de la economía
- Una *política de estabilidad* que garantice globalmente el proceso y genere las condiciones para la descentralización y articulación de las más diversas aportaciones de los distintos potenciales en un mercado con unos costes mínimos de coordinación
- El problema de una *política sectorial y regional*, así como de infraestructuras que ofrezca condiciones de fomento de la competencia.

Uno de los problemas básicos es siempre mantener esta "*política de competencia*" en la dinámica que corresponda a los cambios permanentes del entorno. Por ello "*a la hora de constituir un orden económico no se trata solamente de adoptar las grandes decisiones fundamentales, sino también, y sobre todo, lograr que se apliquen nuevas consideraciones a estos fundamentos y se logre la adaptación de las Instituciones a las circunstancias cambiantes*"<sup>57</sup>.

### 3. El papel de la "economía social de mercado" como orden económico y societario

La Escuela de Freiburg constituye la base para el desarrollo de una "*economía social de mercado*" que trata de integrar el papel del Estado en un orden de economía de mercado. *Weidmann* lo sintetiza de manera muy clara, como ya se ha mencionado anteriormente, en su discurso en el propio Instituto Walker Eucken de Freiburg "*Este pensamiento lo han tomado los representantes de la economía social de mercado y modificado. Pedían una Política Económica Estatal que va más allá de fijar un marco, sin embargo: esta política económica estatal debe ser conforme al mercado y debe considerar el principio de subsidiaridad- Lo que el mercado pueda regular lo debe regular el mercado*"<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Weidmann, J. (2013), "Krisenmanagement...", ob. cit., p.7

<sup>57</sup> Röpke, W. (1979), "Die Lehre...", ob. cit., p.4

<sup>58</sup> Weidmann, J. (2013), "Krisenmanagement...", ob. cit., p.3

Por su parte, una de las figuras más relevantes en el desarrollo de la "economía social de mercado", en cuanto a su dimensión societaria de la economía en la articulación de la economía de mercado, es el Prof. A. Müller-Armack que señala como "el pensamiento en categorías de órdenes es el marco especialmente diseñado por Walter Eucken y Böhm en su círculo de Freiburg..."<sup>59</sup>, ya que parte de la asunción de que "el hombre como el ser impulsor es configurador de su existencia lo que realiza mediante normas, vía un orden que él mismo se impone"<sup>60</sup>.

Esta orientación a la persona y a su dimensión societaria es lo que le permite a Müller-Armack el diseño de una "economía social de mercado" señalando que es consecuencia de todo un proceso histórico en el que "el desarrollo intelectual del siglo XX ha aportado una serie de puntos de vista que todos se encaminan en la misma dirección del tema central de una autointerpretación del hombre. En ésta consigue el hombre la capacidad de decidir libremente y ello en la medida en la que se engarzan las estructuras históricas existentes para lograr la autonomía personal de su persona"<sup>61</sup>.

La búsqueda de espacios abiertos para la realización del hombre se puede diseñar en tres categorías:<sup>62</sup>

- 1ª. Los "sistemas de valores" y su preferencias que sientan las bases para la configuración del
- 2º. *Orden de Sociedad*, orden económico-social como los diversos órdenes componentes de las distintas áreas constitutivas de la vida y establece las
- 3º. "Normas Regulatoras" que sientan las bases del espacio disponible por parte de las personas en los procesos de decidir.

La norma reguladora, "que regula", que limita la acción del hombre si se aplica en la tercera categoría, "muy operativa", deja prácticamente sin espacio de libertad al hombre, al riesgo y a la responsabilidad, a la creatividad y a la innovación, por tanto, estamos interpretando una "lógica" de "intervencionismo" del Estado que da rigidez y actúa en los problemas de escasez al margen de la "lógica económica". Pero si esa "regulación" se realiza en la categoría segunda, estableciendo un "orden", por ejemplo, un "orden de competencia", tanto en el marco económico como en la dimensión societaria, estabiliza un espacio en el que la creatividad, la diversidad, la flexibilidad, la responsabilidad y el riesgo es asumido de manera descentralizada y por fases logrando una eficiente asignación de recursos en un contexto altamente descentralizador.

---

<sup>59</sup> Müller-Armack, A. (1977), "Die zentrale Frage...", ob., cit., p.21

<sup>60</sup> Müller-Armack, A. (1977), "Die zentrale Frage...", ob., cit., p.21

<sup>61</sup> Müller-Armack, A. (1977), "Die zentrale Frage...", ob., cit., p.22

<sup>62</sup> Utz, A. F. (1998), "Ética Económica", ob. cit., p.40

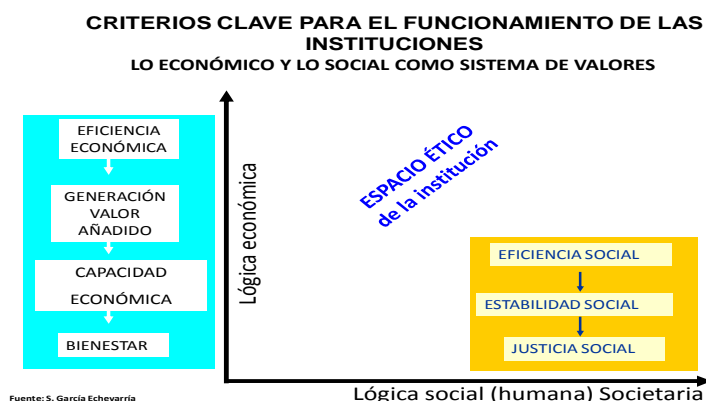


Figura 10. Espacio ético y económico

Esto se aprecia perfectamente en la figura 10 en la que entre la dimensión económica y la dimensión societaria la persona necesita un espacio abierto dentro del cual adopta decisiones conforme a su "sistema de valores" y a la "jerarquización" que ha hecho de los mismos. Es por lo que exige que los "procesos de coordinación" hagan posible una eficiente "cooperación", no solo en la dimensión instrumental de la tercera categoría, sino en la dimensión de la primera: en los "sistemas de valores".

Müller-Armack destaca "*values are inherent properties of the human existence*"<sup>63</sup>, esto es, los valores son inherentes a las propiedades del ser humano, esta dimensión transcendental en la percepción de todos estos economistas genera una conceptualización diferente a todo el proceso económico societario. Y esta es la forma, la transformación hacia una transformación de mercado: "*The existence of a hierarchy of values can no longer be neglected in scientific analysis*"<sup>64</sup>, esto es, la jerarquización de valores es un hecho inherente a la persona y es una pieza fundamental en todo el análisis económico. Aquí entramos en el debate básico positivismo-normativismo.

Todo lo cual implica que esa dimensión de la persona en los "procesos de coordinación", de su cooperación descansa en los "sistemas de valores" y se manifiestan prácticamente en un ordenamiento basado en Principios generando espacios abiertos, lo que va a llevar a una participación envolvente de todas las personas en el contexto descentralizado de asunción de riesgos, de responsabilidades, de innovación. Por lo tanto, tiene una consecuencia societaria de primer orden, esto es, de involucración de las personas en los procesos para una eficiente utilización de recursos escasos y el cubrimiento de las necesidades de las personas.

Ello significa que en esa dimensión la persona trasciende y se refleja en el "sistema de valores" en base a la articulación de la "función de preferencias". Con lo que se gana, se establece, el soporte para la fijación de la orientación de la acción económica: los *objetivos finales*.

<sup>63</sup> Müller-Armack, A. (1977), "Die zentrale Frage...", ob., cit., p.23

<sup>64</sup> Müller-Armack, A.(1977), "Die zentrale Frage...", ob., cit., p.23

Esta segunda categoría "orden", "orden económico-societario", etc. la define Müller-Armack en el sentido de que órdenes son "...un concepto heurístico para lograr una compensación estabilizadora de las diferentes y en parte contradictorias fuerzas e intereses de nuestra sociedades"<sup>65</sup>.

Este "sistema de valores" constituye la base de la *coordinación* de esa dimensión societaria de la que se deriva el proceso de coordinación instrumental en el *Mercado* y en el *Estado*, lo cual significa que un "orden económico" tiene como función dominar los problemas del *Mercado actual* y de la *actual sociedad* mediante una configuración dada por el *Estado* como función pública<sup>66</sup>. Se trata, por lo tanto, de coordinar, en base a la primera categoría, de los "sistemas de valores", para establecer un orden que "ordene la cooperación", la coordinación en base a sistemas abiertos, *Principios*, "reguladores" que consiguientemente generan espacios tanto para al *Mercado* como para el *Estado* bajo los criterios o principios de cooperación conforme a

- Un *orden de competencia*
- Una actuación por parte del *Estado* (política estatal conforme al mercado)
- El principio de subsidiaridad (individual-funcional-estructural –regional)
- Una orientación al desarrollo *integral de la persona* y al uso eficiente de los recursos para poder realizarla bajo la "lógica económica" y societaria ante la situación de "escasez" de recursos.

#### **IV. INCIDENCIA DE LAS "REGULACIONES" EN LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES Y EN OTRAS INSTITUCIONES ECONÓMICO-SOCIETARIAS**

##### *1. La dimensión societaria de la empresa: límites y contribución*

De manera creciente se está pasando de una interpretación tradicional de la empresa como la unidad productora, tanto en su dimensión técnico-económica como social, de la disposición de los potenciales, de los recursos, de sus capacidades, para poder ofrecer bienes y servicios que puedan cubrir eficientemente las necesidades de las personas. Cada vez más la empresa es una Institución con una clara dimensión societaria en todos los ámbitos, no solo económicos, sino políticos y sociales. Asume para la Sociedad ese proceso de "cooperación" entre las personas y entre las Instituciones que tratan básicamente de utilizar eficientemente los potenciales disponibles, no solo internamente, sino también externamente; es su *legitimización* societaria como punto de referencia.

La empresa es la Institución que materializa los procesos de utilización de los potenciales de las personas internas y externas, estas últimas con una tendencia creciente y jugando un papel relevante para alcanzar los *finés de la economía*: contribuir al desarrollo de las personas y permita, en clave organizativa, una asignación eficiente de los recursos escasos. Para lo cual se precisa articular tanto para la economía como para cada una de las empresas de un "orden de competencia".

Se trata de un sistema abierto que ha surgido de la dinámica apertura de la economía, de los avances tecnológicos y que implica el desarrollo de las personas en base al conocimiento.

---

<sup>65</sup> Müller-Armack, A. (1977), "Die zentrale Frage...", ob., cit., p.21

<sup>66</sup> Müller-Armack, A. (1977), "Die zentrale Frage...", ob., cit., p.21



La estrategia empresarial se ha transformado y se ha reorientado básicamente hacia su entorno, hacia su Sociedad, de la cual tiene que deducir aquellos "objetivos finales" a los cuales debe orientar, debe prestar su atención la estrategia de la empresa con el fin de asignar eficientemente los recursos internos y externos que están a su disposición y no cometer errores que lleven a situaciones críticas como las de la última década. La *estrategia* integra cada vez más al entorno; no se puede conceptualizar hoy la empresa como una mera unidad productiva, sino que es una parte integral de su entorno en el cual fija sus "objetivos finales"; estos trascienden las fronteras empresariales. Estas son cada vez más difusas, menos concretizables y cada vez más discutibles en la estimación de todo cálculo económico. La empresa tiene que conceptualizarse en su entorno y de él tiene que sacar y orientar su estrategia y la acción operativa. Si no hay un entorno integrado esa empresa fracasará. (Köhler)<sup>67</sup>

En el concepto empresarial de *stakeholders* se aprecia de manera significativa una reforzada interpretación de esta dimensión societaria, la "coordinación" eficiente con los potenciales internos y los externos para lograr su "cooperación", lo que implica asumir su "responsabilidad" societaria (Rodenstock)<sup>68</sup>

Cada vez es mayor esta orientación de la empresa a esa dimensión que va más allá de lo que en estos momentos se está practicando, que es la *orientación cortoplacista* y financiera. Keitel, como responsable de la industria, lo remarca de manera significativa:

*"La industria y la economía no se pueden reducir a ratios. Las empresarias y los empresarios son personas que dirigen con un trabajo duro sus centros de trabajo a través de esta crisis. Son responsables de sus empresas – de aquellas que son fuertes sin necesidad de cambios y de las que requieren ayuda por la crisis. Todos estos empresarios luchan por cada puesto de trabajo, muchos ponen su propio dinero y no pueden entender por qué les son negadas líneas de crédito por aquellos precisamente que nos han metido en esta crisis!. Ya sean empresarios autónomos o empleados, todos se arriesgan cada día – por lo demás ¿qué otra alternativa existe?"<sup>69</sup>*

Es un hecho ineludible que la integración eficiente de todos los grupos que constituyen el sistema *stakeholder*, es donde verdaderamente se encuentran los "costes de coordinación", como consecuencia de la cooperación más externa que interna, lo que va a definir los éxitos y fracasos empresariales:

*"Aquellas compañías que tienen éxito en el desarrollo de unas relaciones interesantes con el mundo externo piensan de manera muy diferente: se autodefinen ellas mismas por lo que ellas contribuyen. Esta interpretación no significa que cambien su objetivo; significa que hay que ser explícito en cuanto a cómo realizar el propósito de beneficiar a la sociedad".<sup>70</sup>*

---

<sup>67</sup> Köhler, H. (2009), "Discurso del Presidente...", ob. cit., p. 3

<sup>68</sup> Rodenstock, R. (2010), "Responsabilidad Empresarial...", ob. cit., p.1

<sup>69</sup> Keitel, H. P. (2009), "Declaración a favor...", ob. cit., p.1

<sup>70</sup> Browne, J., Nutall, R. (2012), "Beyond Corporate...", ob. cit., p.3

Lo cual implica otra forma de entender los "procesos de coordinación" para lograr la cooperación de los distintos potenciales de los que disponen, de forma que la búsqueda de un posicionamiento Cultural de "giver's"<sup>71</sup> constituye una de las piezas fundamentales en la articulación de estos "costes de coordinación" si se quiere ser verdaderamente eficiente en la utilización de los recursos:

*"Lo cual requiere integrar los compromisos externos de manera muy significativa en cada una de las partes de la actividad definiendo con qué contribuyen a la sociedad, conociendo sus stakeholders, comprometiéndose radicalmente con ellos y aplicando un management world-class"*<sup>72</sup>

Pero, sin embargo, el segundo de los stakeholders más importantes, es el Estado, los Gobiernos, las Autoridades que adoptan las decisiones "reguladoras" que reducen los espacios de libertad, tanto en los entornos como sobre las propias disponibilidades de alternativas en el uso de recursos escasos de las propias empresas. Este sistemático incremento del papel del stakeholder Estado puede apreciarse en la figura 11 con unas amplias expectativas reguladoras en todos los procesos de coordinación, lo que va a implicar un claro debate más abierto sobre dónde pueden encontrarse soluciones a este proceso de integración entre Mercado y Estado. Consecuentemente hay que buscar otras alternativas para clarificar estos espacios de forma que también entre ambos, tanto como instrumentos como en sus dimensiones societarias, se establezca una "cooperación" bajo unos Principios claros para ambos sistemas de coordinación Mercado y Estado.

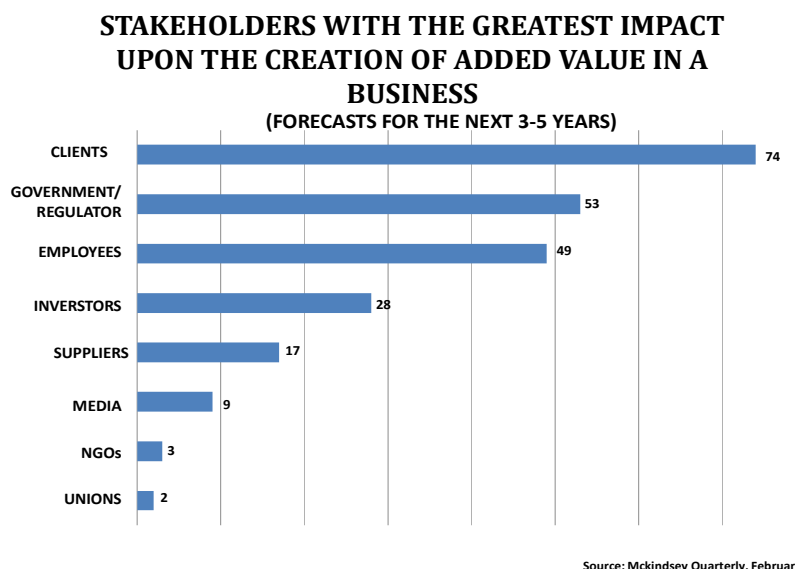


Figura 11

<sup>71</sup> Giver's Grandt, A. (2013), "Giver's take all...", ob. cit., p.3

<sup>72</sup> Browne, J. y Nutall, R. (2012), "Beyond Corporate...", ob. cit., p.6

Lo que significa que las normas "reguladoras" van a impactar seriamente en los "costes de coordinación" futuros de forma creciente y, en particular, va a producir una reducción sistemática de los procesos "contribuyentes" derivados de la "cooperación", dentro y fuera de la empresa. Por lo tanto, se genera un impacto importante en las capacidades de coordinación para aflorar los "procesos de cooperación".

La base de la "coordinación" es necesario desplazarla a la categoría primera, esto es, a los "sistemas de valores" que es dónde en realidad engarza la empresa y su entorno, sobre todo, en las economías actuales, donde el entorno es el punto de referencia de los "objetivos finales" de una empresa y, consecuentemente, en el orden económico. Si se establece un "orden económico" que descansa en un "orden de competencia", señalando los Principios en los que descansa no solo la economía sino la empresa, es cuando puede realizarse una "coordinación" de forma acertada mediante procesos de delegación, entre múltiples participantes, dentro de los espacios más amplios posibles. Con lo que el impacto de las rigideces y la destrucción de espacios de libertad limita su tratamiento a la categoría tercera que antes hemos señalado:

*"Lo cual requiere integrar los compromisos externos de manera muy significativa en cada una de las partes de la actividad definiendo con qué contribuyen a la sociedad, conociendo sus stakeholders, comprometiéndose radicalmente con ellos y aplicando un management world-class".<sup>73</sup>*

Pero la clave fundamental, como se acaba de mencionar, tanto en el ordenamiento económico-social como en la configuración coordinadora interna y externamente de la empresa, es el establecimiento de un "orden de competencia", esto es, reglas con las cuales se trata de dar una respuesta tanto al *desarrollo integral de las personas*, como al uso eficiente de los recursos con el fin de poder dar una respuesta a la "escasez" y, consecuentemente, realizar una contribución a los objetivos de una economía societaria: desarrollo integral de las personas.

En la figura 12 puede apreciarse el papel decisivo de la competencia en el propio desarrollo de cada Institución empresarial y de sus "costes de coordinación". Puede apreciarse que hay tres claves fundamentales para desarrollar la competencia en una empresa

- *Persona*, esto es, su desarrollo y su contribución, esto es una cultura "Giver's"<sup>74</sup>
- La *Institución* con lo que ello implica de la dimensión social para que se produzcan los "procesos de cooperación" dentro y fuera de la empresa, para lo que se precisa de una capacidad de liderazgo que solo puede basarse en un "giver's"
- Y un tercer elemento que es el propio *sistema de dirección* que es el que afecta a que si se dispone de sistemas abiertos en base a los Principios de una segunda categoría, un "Orden económico-social", que abra las posibilidades de delegar, diversificar, e implicar a todas las Instituciones, permita la diversificación de los riesgos y, permita asumir dosificadamente las *responsabilidades* de forma que se produzca el impacto sobre los *procesos de creatividad* y de *innovación* para resolver los problemas existentes y los nuevos problemas. Por lo tanto, disponer de un "ordenamiento económico-social" que haga posible una nueva dinámica en el proceso de adaptación.

---

<sup>73</sup> Browne, J. y Nutall, R. (2013), "Beyond Corporate...", ob. cit., p.6

<sup>74</sup> Grant. A. (2013), "Giver's take all...", ob. cit., p.2

Y para ello es necesario que ese "orden económico-social" sea un orden que esté en permanente proceso de adaptación a las circunstancias cambiantes que se están produciendo.

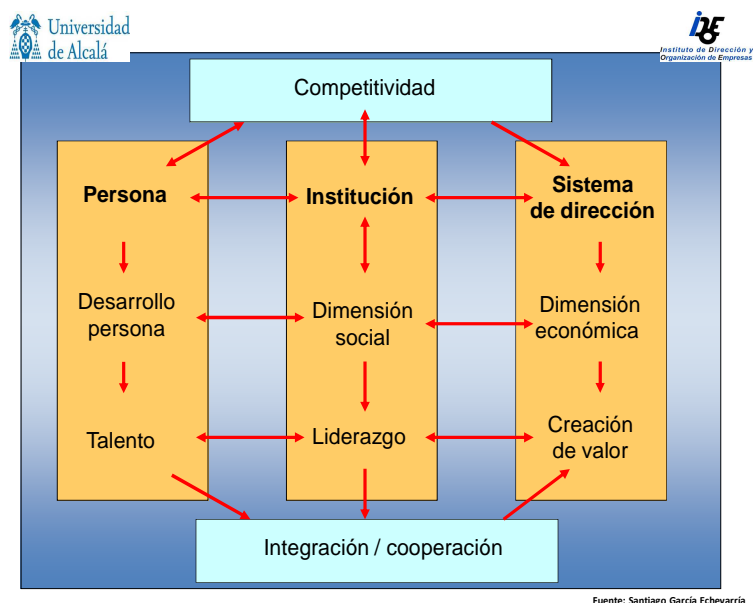


Figura 12

Nunca existirá una empresa eficiente ni económica ni societariamente si no se desarrolla bajo el "principio de competencia", base de la economía de mercado y de la propia acción *Estatal*. La Institución Estado está sujeta a los Principios de esa segunda categoría en cuanto a la "participación" en un "orden de competencia" siempre que su desarrollo se ajuste al Principio de "conformidad al mercado".

Es en esta "constelación cooperadora" entre *Mercado* y *Estado*, en esa continua adaptación mutua entre los distintos procesos que asumen los errores del *Estado* o del *Mercado* cuando se pueden ir adaptando dinámicamente a los cambios que se están produciendo en el orden político, societario, tecnológico y social.

Esta *dimensión societaria de la empresa* en una economía de mercado, en la que las fronteras de una empresa son sumamente fluidas, el impacto de la "regulación" en un sistema de economía de mercado trasciende inmediatamente no solo al hecho económico de una Institución, de una empresa, sino que impacta de manera significativa en un proceso de cambio Cultural, de "giver's a taker's"<sup>75</sup>, lo que dispara los "costes de coordinación" y la ineficiencia en la asignación de recursos escasos. Por lo tanto, fallará la "lógica económica" con la deriva del fallo en la "lógica social", ya que no se podrán cubrir las necesidades, vía principio de subsidiaridad, de una "economía social de mercado", las necesidades de aquellas personas que no tienen capacidad de respuesta por sí mismas para su cubrimiento.

<sup>75</sup> Grant, A. (2013), "Giver's take all...", ob. cit., p.3

Una empresa no dispone de posibilidades de éxito si no se da la circunstancia de que

*"El sistema de valores de una empresa tiene que ser vivido y tiene que encontrarse permanentemente en desarrollo. Tienen que fijarse las reglas del juego para todos los grupos de interés y, sobre todo, debe transmitirse a todo el personal, en toda su amplitud y profundidad, de una empresa. Lo que también implica que deban aplicarse las sanciones en el caso de una ruptura de las reglas de compliance".<sup>76</sup>*

El éxito de una empresa, como señala Köhler, implica la asunción de que

*"Dirigir una empresa no termina en la puerta de la fábrica... casi todos saben, cuanto debe su éxito a las condiciones marco de la sociedad. sin estabilidad política y jurídica, sin infraestructuras públicas, sin paz social, sin confianza en el futuro y sin el sentido de "lo común" le falta a la empresa la base de su éxito".<sup>77</sup>*

## 2. Impacto de la regulación en los procesos económicos y en las organizaciones empresariales

Cuando se adoptan medidas de "regulación" por parte del Estado se impone, sin duda, en principio, una *reducción más o menos relevante* para la acción creativa e innovadora de las personas y de las Instituciones, de la empresa. No sirven evaluar errores, abusos, etc como argumento para adoptar medidas de "regulación", sino que éstas deben adoptarse dentro de los procesos de la *Política Económica Estatal* en una *"economía social de mercado"* valorando previamente cuáles son los "costes" y las "cargas" que van a ocasionar estas medidas y su transcendencia en el tiempo, así como en los propios diseños organizativos de las Instituciones. No se trata solamente de un tema cualitativo, sino que se trata de un problema básico de *"orden económico social"*, por ejemplo, significa un cambio de cultura en las propias organizaciones e instituciones con todas sus consecuencias en los comportamientos humanos y, por lo tanto, la generación de un espectro de procesos económicos y sociales altamente problemáticos e ineficientes.

Según cuál sea el tipo de "regulación" que se adopte reduciendo los espacios de libertad correspondientes en la economía de mercado como instrumento coordinador de la "cooperación", se va a incidir de manera significativa en todas las formas organizativas de las diversas instituciones, en particular, de las empresas, así como también en la capacidad y disposición, muy en particular, de la capacidad innovadora y creadora.<sup>78</sup> Este no es un problema de presupuestos, en primer término, es un problema de si se crean o no las condiciones en el "ordenamiento económico y societario" que verdaderamente provoquen la necesidad de *innovar* y *crear*, como respuesta a las cambiantes situaciones en las que se encuentra permanentemente una sociedad, una economía y las personas. Y ello como consecuencia de que al reducir el impacto del "orden de competencia" implícito en las "regulaciones" va a tener una gran incidencia anulando este "orden de competencia" en tareas parciales de las instituciones y de las organizaciones, lo que afecta a ámbitos parciales de los procesos empresariales internos.

---

<sup>76</sup> Mirow, M. (2011), "Retos a la estrategia...", ob. cit., p.411

<sup>77</sup> Köhler, H. (2009), "El empresario...", ob. cit., p.3

<sup>78</sup> Thom, N. y C. Müller, R. (2013), "Management de la innovación...", ob. cit., p.3

Pero lo más probable es que en los momentos actuales el desarrollo empresarial que se realiza sea cada vez más un desarrollo en redes, en términos ya clásicos también "outsourcing". Pero trabajar en redes significa que la "creación de valor" de un área de la empresa viene condicionado por el impacto de la "regulación" de los proveedores, de los clientes entre otros agentes del *stakeholder*, por ejemplo, en la industria del automóvil. Si hoy en la industria del automóvil el 80% de su volumen de ventas son suministros, compras de la más diversa naturaleza tecnológica, del más diferente origen geográfico y de las más diferentes culturas, implica una repercusión muy importante en las organizaciones, en los procesos y, en particular, en los "costes de coordinación" que pueden poner en peligro, en periodos de tiempo muy cortos, la propia existencia de las empresas. Y ello sin haber sido éste un objetivo previsto al adoptar las medidas de regulación.

La *multinacionalidad* y la *multiculturalidad* de los procesos económicos y sociales actuales no permiten su *coordinación* de manera eficiente por la vía de la "regulación", sino que tienen que ir más por un sistema abierto, flexible, en el que se produzcan los procesos de adaptación. Lo que tiene lugar en un "orden de economía de mercado", en el marco anteriormente señalado, contando naturalmente con el papel responsable del *Estado* en mantener un "orden de competencia". Una "economía de mercado", clave coordinadora de la "cooperación", no funciona sola, sino que funciona dentro de un marco establecido por el *Estado*, como ya se ha mencionado, con las acciones interventoras del Estado, pero con medidas "conformes al mercado", o mejor dicho, conformes a la intensificación de la competencia del *Estado* con una política económica que le corresponde en los términos de una "economía social de mercado": "El éxito de una empresa es el éxito de la cooperación. Esto no lo deben olvidar nunca los responsables de la dirección de una empresa".<sup>79</sup>

*Eucken* lo refleja muy bien en los términos siguientes: "con la política de orden de competencia no otorga el Estado un orden económico, sino que lo que valida es lo que sería retenido por otras tendencias"<sup>80</sup>, quiere decir, hay que actuar sobre aquellas claves que incidan en la limitación del "orden de competencia", pero no configurando la competencia, sino haciendo que ésta realice su misión dentro del contexto de un orden de "economía de mercado".

Una de las claves de un orden de economía de mercado consiste, por otro lado, y como reflejo de lo anteriormente mencionado, en el cuestionamiento del "poder económico", o también "poder político y social", que pueden ser una carga destructora de los procesos parciales de muchas organizaciones, no solo empresariales, sino también de forma indirecta incidentes en el funcionamiento de los mercados y, como consecuencia, se disparan los "costes de coordinación":

"Pues la economía de mercado vive de la competencia y de la limitación del poder económico. Vive de la responsabilidad y del compromiso personal por la propia acción; necesita transparencia y fidelidad al derecho. Las personas deben poder confiar en todo esto".<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Köhler, H. (2009), "El empresario en la...", ob. cit., p.2

<sup>80</sup> Eucken, W. (1955), "Grundsätzen...", ob. cit., p.374

<sup>81</sup> Köhler, H. (2009), "Discurso del Presidente...", ob. cit., p.3

El "poder", el ejercicio del poder "Solamente está justificado en la medida en que sirva al desarrollo y al mantenimiento de un orden de competencias"<sup>82</sup>. Esto es, significa que el poder económico, político y social que se ejerza y que, por lo tanto, va a repercutir en el funcionamiento de la "economía de mercado", por tanto en los procesos de *innovación* y de *creación*, solo puede ser asumido cuando verdaderamente intensifique el "orden de competencia", no cuando lo reduzca. Por lo tanto, no se trata ahora de incidir con las "regulaciones" sobre los espacios disponibles, sino incrementar la intensidad con la cual realizan los distintos agentes económicos los mecanismos de "cooperación" e intensifiquen sus potenciales vía innovación y creatividad para lograr convertirlos en realidades de productos y servicios que den respuestas al desarrollo de las personas y a una mejor utilización de los recursos.

En este sentido es en el que *Eucken* señala lo que debieran ser los comportamientos básicos en el cuestionamiento del poder económico: "nadie debe tener más y menos poder económico que el necesario para realizar un orden de competencia"<sup>83</sup>, esto es, define como criterio básico la referencia al "ordenamiento económico". Toda acumulación de poder económico que no contribuya a la mejora, a la intensificación del "orden de competencia" no es "conforme al mercado". Lo cual nos lleva a una de las claves de la economía actual con el creciente peso relevante del entorno en los diseños de las organizaciones y de sus estrategias: el "orden de competencia" vincula el entorno empresarial con el diseño de coordinación (organización) de la empresa y como consecuencia:

*"El éxito de un negocio depende de su relación con el mundo externo- proveedores, clientes potenciales y personal, activistas y legisladores. Las decisiones en todos los niveles de la actividad, desde el consejo hasta la planta de producción afecta a esta relación".<sup>84</sup>*

Por consiguiente, un "orden económico de mercado" no afecta solo a los diseños de coordinación de múltiples unidades organizativas que incidan con su actuación en el desarrollo de las personas y en la eficiencia en la utilización de recursos, sino que es el "orden de competencia" el que "regula" vía mercado la *función coordinadora* dentro de cada una de las instituciones directamente implicadas en el mercado, así como indirectamente inciden a corto, medio y largo plazo en las otras instituciones. De esta forma los procesos de coordinación puedan ser más eficientes, lo que conduce a que se imponga la "cooperación" obligando al desarrollo de los potenciales de las personas y de las instituciones, implicando, con ello, el propio desarrollo de las personas y también una mayor eficiencia en la utilización de recursos para cubrir eficientemente las necesidades de las personas.

### 3. Consecuencias del impacto "regulador" en el gobierno de las empresas

Es precisamente la crisis financiera la que ha puesto en entredicho muchas de las configuraciones de los órganos de gobierno de estas Instituciones creando una de las más graves crisis institucionales.

---

<sup>82</sup> Eucken, W. (1955), "Grundsätzen...", ob. cit., p.376

<sup>83</sup> Eucken, W. (1955), "Grundsätze...", ob. cit., p.376

<sup>84</sup> Brown, J. y Nuthall, R. (2013), "Beyond Corporate...", ob. cit., p.2

Barton refleja en su magnífica contribución esta realidad:

*"La audiencia a la cual me dirijo son los líderes en el ámbito de los negocios. Después de todo mucho de lo que se ha realizado equivocadamente antes y después de la crisis proviene de los fallos de gobierno (de las empresas), de los procesos de decisión y de liderazgo en las compañías. Estos son errores que deberíamos resolver nosotros mismos".<sup>85</sup>*

Y ello le lleva a la conclusión inmediata del papel que juega el sistema económico del "capitalismo" (economía de mercado libre) en la realidad de estos procesos, lo que se ha manifestado en la crisis financiera en torno al desastre de los órganos de gobierno:

*"While I remain convinced that capitalism is the economic system best suited to advancing the human condition, I'm equally persuaded that it must be renewed, both to deal with the stresses and volatility ahead and to restore business's standing as a force for good, worthy of the public's trust".<sup>86</sup>*

Lo cual implica la necesidad de "renovar" el "orden económico" en el que descansa el capitalismo, una economía de mercado ampliamente abierta, que quiere la sociedad buscando la *confianza* de la misma. Pero ya un antecesor suyo Davis planteó en el año 2005 una revisión apoyándose en el "contrato social" de Rousseau al señalar que

*"More than two centuries ago Rousseau's social contract helped to seed the idea among political leaders that they must serve the public good, lest their own legitimacy be threatened". "The CEOs of today's big corporations should take the opportunity to restate and reinforce their own social contracts in order to help secure, for the long term, the invested billions of their shareholders".<sup>87</sup>*

Lo que recientemente el Premio Nobel Phelps<sup>88</sup>, en sus alternativas del momento actual, plantea la situación en torno a las dos visiones de la vida de la Sociedad, por lo tanto del componente económico de la misma, estableciendo la necesidad de la búsqueda, como alternativa, de un orden económico de una "economía de mercado que funcione bien". Esto es, busca un "ordenamiento económico" para la regeneración de los procesos financieros y económicos, consecuencia de la crisis, y la puesta en marcha de una economía eficiente que cubra las necesidades de las personas asegurando su desarrollo y su eficiencia en la utilización de los recursos.

Es interesante observar que Barton resalta el gran significado de la configuración de los órganos de gobierno de las Instituciones en su inmediata interacción con el orden económico, en su caso, del "orden económico capitalista", en esa dimensión societaria a la que dedica una atención especial

*"The kind of deep-seated, systemic changes I'm calling for can be achieved only if boards, business executives, and investors around the world take responsibility for bettering the system they lead. Such changes will not be easy; they are bound to encounter resistance, and business leaders today have more than enough to do just to keep their companies running well".<sup>89</sup>*

---

<sup>85</sup> Barton, D. (2011), "Capitalism...", ob. cit., p.1

<sup>86</sup> Barton, D. (2011), "Capitalism...", ob. cit., p.7

<sup>87</sup> Davis, I. (2005), "The biggest contract", ob. cit., p.1

<sup>88</sup> Phelps, E. (2012), "Germany is right...", ob. cit.

<sup>89</sup> Barton, D. (2011), "Capitalism...", ob. cit., p.7



Donde señala las dificultades de estos procesos de cambio, las resistencias a cualquier proceso de cambio precisamente en el tema de los órganos de gobierno, y que solamente puede realizarse involucrándose en la dimensión societaria de la economía, por un lado, y en la dimensión societaria también de las empresas y de las demás instituciones por el otro

*"This leads me to the third strand of a new approach for business leaders. They need to shape the debates on social issues much more consciously". "This means establishing ever higher standards of integrity and transparency within their own companies. It's also means becoming much more actively involved in external debates and in the media on social issues that shape their business context".<sup>90</sup>*

La *dimensión societaria de la economía* pues juega un papel creciente en su doble rol en el que está actuando

1. Desde la *propia legitimización de la empresa* y de las instituciones en la Sociedad, así como de la *credibilidad* de sus directivos y la *confianza* de los mismos como uno de los impactos más importantes a la hora de concebir sus decisiones y su compensación y, por lo tanto, la recuperación de la *confianza*.
2. Pero también desde el *propio papel estratégico de las Instituciones*, de las empresas, ya que el diseño estratégico empresarial y de las Instituciones no puede seguir orientándose a sí mismas, en sus términos funcionales internos, sino que tiene que orientarse a la Sociedad con la que establece los "*objetivos finales*" que deben regir los procesos de cambio y transformación empresarial, de sus organizaciones, y de su capacidad de asignación eficiente de recursos y, consecuentemente, de sus estructuras de gobierno.

Pero la empresa y las demás instituciones no se desarrollan en un "*limbo*", sino que actúan en una realidad societaria en la que, entre otros aspectos, la economía, la dimensión tanto societaria como instrumental de la economía, se realiza en función de un "*orden económico-social*" que configura los "*procesos de coordinación*" de manera que busca el logro, con diferente éxito, de la "*cooperación*" entre las personas y entre las Instituciones, provocando en esta cooperación el desarrollo de los potenciales de las personas y de las Instituciones.

Hay múltiples alternativas, pero hay dos que vienen a ser como la síntesis de las diferentes posibilidades

- a. Aquellos *sistemas burocráticos administrativos rígidos* y con dificultades de adaptación, que eliminan los espacios de libertad, como ya se ha señalado, y que sobre todo, son únicos, no hay diversidad, ni hay una variedad que pueda permitir a la persona buscar su espacio y, consecuentemente, sus posibilidades en la que pueda ejercer sus "valores" y sus "funciones de preferencias". Lo cual significa abandono de muchos potenciales y, consecuentemente, también una creciente indiferencia.
- b. Aquellos *sistemas abiertos flexibles* que corresponden a una "*economía de mercado*" con aquel espacio que facilita las "*alternativas de coordinación*", la asunción de riesgo y la responsabilidad y que, al mismo tiempo, involucra en el proceso descentralizador a las personas en los cambios y donde el Estado es una parte activa en el proceso, no es un contendiente opuesto.

---

<sup>90</sup> Barton, D. (2011), "Capitalism...", ob. cit., p.5

Pero ello exige un "orden de economía de mercado" en los términos de *Phelp* "que funcione bien", esto es, entramos en el planteamiento de *Eucken*, que corresponde a un "orden de competencia", como el norte de las actuaciones de los "procesos de coordinación", de la asignación de recursos y también del propio "poder económico", así como de la actuación del *Estado* en una economía de mercado con el papel específico que le corresponde. Es clave que un Estado no intervenga en los procesos de competencia, sino que cuide de que esos "procesos de competencia" se configuren, se realicen y sea permanentemente el criterio básico de la acción económica en una sociedad. Una Política Económica del Estado dentro de un contexto de "economía social de mercado" debe actuar generando un "orden en el mercado" y su dimensión societaria en lo que corresponde a los campos social, infraestructuras, regional y otros aspectos de correcciones o actuaciones concretas en el mercado, específicas en volumen y en espacio, así como en el tiempo. Todo ello bajo el principio básico de "conformidad al mercado".

El dilema "regulador" actual constituye, sin duda, uno de los grandes problemas que ha generado en los últimos años una fuerte contradicción acentuando los "procesos intervencionistas" en el ordenamiento económico, bajo criterios arbitrarios, en muchos de los casos correspondientes a las situaciones concretas que se han planteado. Se trata de buscar una respuesta más de carácter político, sin consideraciones de las dimensiones tanto económicas como sociales, ni de sus posibles impactos indirectos en muchas de las áreas de la actividad económica.

Todos los procesos de cambio tecnológico, económico y social, cuando no políticos, afectan, sin duda, a cada una de las Instituciones en sus diferentes procesos de actuación y, por lo tanto, afectan a la configuración de las formas de gobierno que constituyen una de las tareas prioritarias en los momentos actuales y en el futuro inmediato:

*"Cada uno de nosotros debe reflexionar sobre la propia responsabilidad. Estado, Economía, Sindicatos, Escuelas deben proponerse un objetivo: situar a las personas en una posición que les permita vivir en libertad y propia responsabilidad. Si se consigue el equilibrio entre Estado y Mercado y las élites promueven valores, entonces no necesitamos inquietarnos por la Economía Social de Mercado".<sup>91</sup>*

Si se abre un poco los ojos y se ve el grave impacto de la regulación en la configuración, en el desarrollo de los órganos de gobierno de las instituciones y el desastre que ha originado, tiene que plantearse seriamente que por esta vía "reguladora" no hay una respuesta coherente, global, al reto de una sociedad actual. El reto consiste en involucrar a todas y a cada una de las personas impulsando sus propios potenciales y llevando a una "cooperación" eficiente dentro de las instituciones y en la coordinación de las mismas. No hay otra alternativa que definir un "orden de economía de mercado" que "funcione bien", o dicho en términos de la Escuela de Freiburg una "economía social de mercado" que pivote sobre un "orden de competencia" con una función integradora del Estado bajo el principio de la "conformidad con el mercado".

---

<sup>91</sup> Keitel, H. P. (2009), "El futuro de la Economía...", ob. cit., p.4

Una economía de mercado supone la asunción de *riesgos* y responsabilidades, así como, por otra parte, disponer de la capacidad creadora e innovadora de las personas y de las instituciones en una dinámica social que sea capaz de adaptarse a los entornos cambiantes de la Sociedad, bien se trate de los "sistemas de valores" o de las tecnologías, o bien de la apertura de la economía, o de nuevas configuraciones y formas políticas.

La visión y la configuración de los órganos de gobierno deben enmarcarse dentro de un "orden de economía de mercado" societariamente responsable con el proceso de seguridad que debe cuidar el Estado y facilitar el "orden de competencia para el desarrollo de las personas" y una eficiente asignación de recursos escasos con el fin de dar una respuesta a la función básica de la economía: como resolver los problemas de la escasez.

## **V. REPERCUSIONES DE LA "REGULACIÓN" EN EL DESARROLLO DE LA PERSONA Y DE LA SOCIEDAD**

### *1. Alcance de la "regulación" en el desarrollo integral de las personas*

Todo tipo de "regulación" impacta en el desarrollo de la persona, esto es, en el desarrollo de los potenciales, positiva o negativamente, y restringe o amplía su dimensión creativa, innovadora, su dimensión social como persona, su valentía, su capacidad de asumir riesgos y responsabilidad, su cultura, no solo económica sino societaria. Toda "regulación" impacta en el espacio de libertad de la persona, es el medio con el que se garantizan los espacios de libertad o se limitan, reduciendo el desarrollo de la persona y su contribución al "bien común". *"Es por lo que un gobierno tiene que fijar por tanto las condiciones marco adecuadas así como las reglas del juego bajo las cuales pueden actuar económicamente con éxito las economías domésticas y las empresas y deberá cuidar del mantenimiento de estas reglas del juego"*<sup>92</sup>

Como señala Müller-Armack *"Es por lo tanto el hombre el que en su naturaleza superadora y configuradora se realiza mediante normas, mediante órdenes que él mismo se impone"*<sup>93</sup>

Lo que significa que la repercusión de la "regulación" *debe considerarse como "medidas de política económica" que persigan suavizar las desigualdades individuales de las oportunidades de formación y con ello crear las condiciones para una participación con éxito de todos los hombres en los procesos políticos y económicos"*<sup>94</sup>

Todo lo cual implica desarrollar los potenciales de las personas para poder "cooperar" en el ámbito societario e instrumental de forma que facilite la coordinación entre las personas y las Instituciones con bajos "costes de coordinación". Lo que se logra al generar valor vía mayores conocimientos con el fin de conseguir una mejor utilización de los recursos escasos. De ahí la clave de la educación y de la profesionalización como elemento vital para una mayor disposición de libertad, ya que *"el problema consiste en la construcción de un orden capacitado funcionalmente y humano de la economía y de la sociedad". "Sigo buscando la libertad de la persona"*<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> "Akzeptanz der Marktwirtschaft...", (2010), ob. cit., p.23

<sup>93</sup> Müller-Armack, A. (1977), "Die zentrale Frage...", ob. cit., p.21

<sup>94</sup> "Staatliche Interventionen...", (1979), ob. cit., p.34

<sup>95</sup> Eucken, W. (1955), "Grundsätze...", ob. cit., p.369

Ahora bien, hay que asumir que

*"El orden de competencia no se realiza por sí mismo. No es en este sentido un orden natural, ningún orden natural: no es suficiente con que se realicen ciertos principios legales y por lo demás dejarle a sí mismo el desarrollo del orden económico"<sup>96</sup>*

La realización de un orden de *"economía de mercado societariamente responsable"* no se establece por "ninguna mano invisible", sino por la acción del hombre que establece normativamente cómo se "coordina" la "cooperación" entre las personas y las Instituciones. Es una *"regulación"* necesaria, tanto en el establecimiento del espacio de libertades como en el cuidado de su mantenimiento, o bien ampliación, realizado por la acción del *Estado* bajo el criterio económico del *"Orden de competencia"*, conforme a los mecanismos instrumentales del mercado y en aquellos ámbitos en los que puedan utilizarse por los "mecanismos de precios". Por lo que en los ámbitos en los que no es posible utilizar estos mecanismos de precios, porque no se trata de un problema de asignación de recursos, es cuando debe recurrirse a una Política Económica Estatal sujeta a la orientación de fortalecer los mecanismos de mercado bajo el criterio de un *"orden de competencia"*. Por lo que los *"órdenes fijados son aquellos que en base a una decisión global de política económica pone en funcionamiento un principio de orden en una Constitución Económica"*<sup>97</sup>.

Esto es, un acto básico de *"regulación estatal"* que establece los espacios de actuación que asegura, desarrolla e impone como formas de la *"coordinación económica"*, con lo que se asegura la *"certidumbre"* a los partícipes en este plano del orden económico y asumen en libertad los *riesgos* y las *responsabilidades*, así como sus resultados. Esta forma de *"regulación"* garantiza la libertad, en mayor o menor grado, el desarrollo de los potenciales de las personas, así como su contribución al *"bien común"* garantizando el *"desarrollo del orden económico... nuevos desarrollos de estos principios y la adaptación de las Instituciones a las circunstancias cambiantes"*<sup>98</sup>.

Lo cual implica que el Estado tiene que *"... realizar sistemáticamente un desarrollo permanente del orden económico como un todo"*<sup>99</sup> en lugar de actuaciones orientadas a intereses concretos, circunstancias concretas y desligadas de la unidad de un ordenamiento económico-social que pueda permitir, tanto la utilización de los mecanismos de coordinación como la dimensión societaria, tanto de la economía como la del Estado: Al final *"El éxito de una empresa es el éxito de la cooperación. Esto no lo deben olvidar nunca los responsables de la dirección de una empresa"*<sup>100</sup>

## 2. *Articulación/Desarticulación del desarrollo económico-social de la Sociedad por el impacto "regulador"*

Como señala *Müller-Armack* un orden económico-societario busca *"lograr un equilibrio estabilizante"*<sup>101</sup>. Esto es, constituye la intervención (la contribución) del Estado al establecimiento y desarrollo de un orden de *"economía social de mercado"* como la clave *estabilizadora de una Sociedad*, siendo ésta la aportación significativa de una *"economía social de mercado"* frente a una "economía de mercado".

<sup>96</sup> Eucken, W. (1955), "Grundsätze...", ob. cit., p.373

<sup>97</sup> Eucken, W. (1955), "Grundsätze...", ob. cit., p.373

<sup>98</sup> "Staatliche Interventionen...", (1979), ob. cit., p.4

<sup>99</sup> "Staatliche Interventionen...", (1979), ob. cit., p.4

<sup>100</sup> Köhler, H. (2007), "El empresario...", ob. cit., p.2

<sup>101</sup> Müller Armack, A. (1977), "Die zentrale Frage...", ob. cit., p.22

La búsqueda de este equilibrio organizador pone de relieve lo que resalta *Weidmann* que "esta política económica estatal debe ser *"conforme al mercado"* y debe considerar el principio de subsidiaridad"<sup>102</sup> pero remarca de manera precisa "...lo que pueda regular el mercado, debe regular el mercado"<sup>103</sup> bajo el criterio de un "orden de competencia" y no incidiendo en la competencia, sino estableciendo el marco permanente de actualizado de la misma.

Es el elemento básico para lograr la articulación del desarrollo económico-social de la Sociedad, lo que constituye, en un orden de "economía social de mercado", la *estabilidad monetaria* "junto a los *"principios de competencia"* y de *"conformidad al mercado"*. Sin el primero, no pueden realizarse los otros dos Principios. Por lo que la estabilidad articuladora de una Sociedad abierta, en el desarrollo de sus libertades, no se puede realizar sin "asegurar una cierta estabilidad monetaria"<sup>104</sup>. *Weidmann* advierte del olvido de esta premisa al remarcar: "es por lo que la política ha intentado siempre vincular a los bancos emisores para reducir el paro, para incrementar el crecimiento económico o para apoyar la financiación del presupuesto público"<sup>105</sup>. De ahí el papel relevante de la independencia del Banco Emisor: "la vinculación de la estabilidad monetaria y la economía social de mercado no es un modelo obsoleto de los años 50, sino que también en el futuro es el fundamento de la estabilidad de la Sociedad"<sup>106</sup>.

La estabilidad de una sociedad, condición básica para su desarrollo y crecimiento, se articula en un orden de "economía social de mercado" que bajo el Principio de un "orden de competencia" desarrolla los mecanismos de mercado, utiliza el "sistema de precios" donde se trata de la asignación de recursos escasos y no en los ámbitos de la Política Económica Estatal. Ésta se articula conforme a los "mecanismos de mercado" de forma que sus actuaciones contribuyan al desarrollo de los potenciales de las personas y de las Instituciones. Y no se cometa el error frecuentemente asumido de que "...la política monetaria a largo plazo no sirve como instrumento de crecimiento y empleo, ni para una actuación coyuntural"<sup>107</sup>.

### 3. Repercusión en la capacidad integradora de la empresa: impacto en el management empresarial

En una economía moderna los procesos de "cooperación" tienen lugar en las unidades empresariales e Instituciones en las que actúan las personas con sus potenciales, con lo que articulan su propio desarrollo y su capacidad de contribución al "bien común", esto es, a la fortaleza de la Institución. La dimensión institucional de la persona en una comunidad humana, su disposición de "cooperación" y, consecuentemente, sus procesos de coordinación", de organización se plantean en torno a

- 1º Su propia *dimensión interna, organizativa*, en la dimensión del "sistema de valores" que articula una Cultura empresarial que reflejan los "costes de coordinación" internos de la organización
- 2º En la *dimensión externa*, en su dimensión *stakeholder*, que precisa de la cooperación con su entorno, su Sociedad y todos los grupos de interés directamente implicados con la Institución.

<sup>102</sup> Weidmann, J. (2013), "Krisenmanagement...", ob. cit., p.3

<sup>103</sup> Weidmann, J. (2013), "Krisenmanagement...", ob. cit., p.3

<sup>104</sup> Weidmann, J. (2013), "Krisenmanagement...", ob. cit., p.3

<sup>105</sup> Weidmann, J. (2013), "Krisenmanagement...", ob. cit., p.3

<sup>106</sup> Issing, O. (1999), "Stabiles Geld...", ob. cit., p.23

<sup>107</sup> Weidmann, J. (2013), "Wege aus der Krise...", ob. cit., p.7

Esta integración de la empresa en la sociedad se realiza de forma incidente a través del "orden económico" que es el enlace entre la *Sociedad* y la *Empresa*, un "orden económico-social" que facilita el espacio, la libertad, para el desarrollo de sus potenciales y las de su persona. Sin un "orden económico" societario, que genere espacio de libertad, bajo un "orden de competencia", esto es, que lleve al desarrollo de los potenciales para el progreso de las personas y de su contribución a la Sociedad, no es posible alcanzar los objetivos de la economía:

*"Como reto último y el más importante veo el desarrollo y, sobre todo, la realización de un sistema de valores empresariales, que permitan la integración de la empresa en su entorno económico y social. La asunción unívoca del pensamiento de una categoría mal entendida de shareholder ha llevado a todos los grupos de interés a un profundo debate que abarca la política social y de sociedad que exige a la empresa del futuro una actuación proactiva si no quiera tener a largo plazo daños significativos".<sup>108</sup>*

La base de la "coordinación" entre las Instituciones la constituye, a su vez, el "orden económico-social" que establece un espacio compartido de valores que permite la "cooperación" hacia otras Instituciones y hacia dentro de la propia dimensión Cultural e Instrumental de la empresa:

*"El sistema de valores de una empresa tiene que ser vivido y tiene que encontrarse permanentemente en desarrollo. Tienen que fijarse las reglas del juego para todos los grupos de interés, y sobre todo, debe transmitirse a todo el personal, en toda su amplitud y profundidad, de una empresa. Lo que también implica que deban aplicarse las sanciones en el caso de una ruptura de las reglas de compliance".<sup>109</sup>*

Por consiguiente, la recuperación de la persona con sus potenciales y su desarrollo, así como la Institución con sus "sistemas de valores", constituyen la dimensión que precisa de un "orden de economía" para la sociedad que permita la coordinación, sin la creación de barreras, costes y deficiencias en la utilización de recursos y capacidades:

*"La persona y la institución se sitúan en el eje del proceso de dirección futuro implicando el desarrollo de un sistema de valores empresariales que permita la integración de la empresa en su entorno económico y social".<sup>110</sup>*

La exigencia de integración de la empresa en la Sociedad no se logra mediante normas singulares, intervencionistas, generalmente amparadas en instrumentos contractuales, si no que tiene que compartir la empresa con los "valores societarios" que le permitan su propia legitimización y le facilite la confianza capaz de generar "cooperación", lo que se encuentra, en términos de Köhler, en el hecho de que "el orden de una economía social de mercado es un sistema de valores que facilita la coordinación societaria de las empresas entre sí, con las instituciones y facilita su propia coordinación interna. Reduce radicalmente los costes de coordinación interna". Por ello "el éxito de una empresa es el éxito de la cooperación. Esto no lo deben de olvidar nunca los responsables de la dirección de una empresa"<sup>111</sup>.

---

<sup>108</sup> Mirow, M. (2011), "Retos a la estrategia...", ob. cit., p.415

<sup>109</sup> Mirow, M. (2011), "Retos a la estrategia...", ob. cit., p.411

<sup>110</sup> Mirow, M. (2011), "Retos a la estrategia...", ob. cit., p.405

<sup>111</sup> Köhler, H. (2009), "El empresario...", ob. cit., p.2

Y es por lo que

*"En este mundo de oportunidades y retos se necesitan más que nunca personas emprendedoras en el sentido literal de la palabra: personas que tienen ideas y que quieran llevarlas a la práctica. Personas que descubran nuevos mundos y que no se amedrentan ante los fracasos. Personas así las necesitamos en todas las áreas de la vida, pero sobretudo en la economía".<sup>112</sup>*

Las personas responsables, tanto de la empresa como del "orden económico" son la clave que vinculan Sociedad y empresa. Su puente de tránsito es el "orden económico-social" y no las intervenciones singulares que generan *desconfianza*, anulan espacios de libertad y disparan los "costes de coordinación". La exigencia de una "economía social de mercado" a las personas responsables es la condición básica para su funcionamiento. Si no se dispone de estas personas y de una Cultura que implique un "sistema de valores" que fomente las responsabilidades no tendremos la posibilidad de funcionamiento de una "economía de mercado" conduciendo a la Sociedad a un *intervencionismo* sin precedentes. *Ockenfelds* la sintetiza de forma muy concisa:

*"Una economía social de mercado vive de la premisa de que haya ciudadanos conscientes que estén dispuestos a desarrollar iniciativas, a poner saberes y capital, a asumir riesgos. Dicho brevemente, cuando no hay responsables conscientes de las prestaciones moralmente correctas degenera la economía de mercado hacia una economía dirigida estatalmente en la que el empresario muta a funcionario".<sup>113</sup>*

## **VI. DISEÑO DEL ORDEN ECONÓMICO SOCIAL: LIBERTAD Y RESPONSABILIDAD**

### 1. Orden económico-social: criterios reguladores de los procesos económico-sociales en la sociedad.

Para *Eucken* "el orden económico de un país consiste en el conjunto de las diferentes formas en que se realiza la coordinación entre empresas y economías domésticas en las que se desarrolla en concreto el proceso económico"<sup>114</sup>.

Considero que se debe analizar la fase previa que es la *persona*, que es donde se inicia el proceso económico, previo a los procesos empresariales y a las propias economías domésticas. La *persona* es la que dispone de los potenciales, de los recursos de la más diversa naturaleza, predominantemente sus conocimientos, pero, sobre todo, sus "sistemas de valores", que como señala *Müller-Armack*, son inminentes a la persona y que constituyen su verdadero potencial y la fuerza por la cual se desarrollan o no se desarrollan para alcanzar

- Su *propio desarrollo integral* en el que su propia dignidad y su capacidad como ser social constituye la base en la que descansa este proceso:  
*"La persona es un ser social, esto es, por un lado, depende de la ayuda del prójimo para cubrir mejor sus necesidades, pero, por otro lado, tiene al mismo tiempo, la obligación de coordinar la satisfacción de sus necesidades con las otras personas, así como contribuir a cubrir las necesidades del conjunto".<sup>115</sup>*
- Pero también para su "contribución", como "giver", para el desarrollo de los demás vía "bien común".

<sup>112</sup> Köhler, H. (2007), "El empresario...", ob. cit., p.2

<sup>113</sup> Ockenfels, W. (2008), "Los valores morales...", ob. cit., p.3

<sup>114</sup> Eucken, W. (1995), "Grundsätze...", ob. cit., p.23

<sup>115</sup> Utz, A. F. (1998), "Ética Económica...", ob. cit., p.24

El desarrollo de los potenciales de las personas es la clave de su propia contribución al desarrollo de los demás en búsqueda de una Sociedad Humana que sea además eficiente en el uso de los recursos escasos. Lo que se realiza mediante la "cooperación" de la persona, la búsqueda de "formas de cooperación" que pueden ser muy sencillas en algunos contextos, pero que son cada vez más complejas en otros, puesto que hay que "ordenar" procesos de coordinación, formas organizativas que faciliten esa cooperación para cubrir las necesidades de las personas de la forma más eficiente.

Según se elija una u otra "forma de coordinación" se está eligiendo formas en las que se pueden crear enormes barreras a la "cooperación"; grandes dificultades para una eficiente cooperación, se construye o se destruye la motivación de las personas para incrementar o desarrollar sus potenciales y se logra o no se logra el objetivo de la economía y de la ética que es el desarrollo de las personas, en primer lugar, y el uso eficiente de los recursos necesarios para el desarrollo de las personas, en segundo lugar, al no utilizar sus potenciales por una mala coordinación.

Esta coordinación se establece mediante reglas, se "regula". El concepto de "regulación" pueden entenderse de múltiples formas. Aquí nos vamos a centrar en dos, Mercado y Estado:

1. Que el *Estado* u *órganos de gobierno* establezcan normas reguladoras que determinen el uso de los potenciales, se frenen o se utilicen, se incite al desarrollo de los mismos o se inhiba, o bien se fomente en la persona el uso de sus potenciales y los de los demás y el cómo se realiza esos procesos. Esto es el "*principio de libertad*"
2. La *actividad estatal* establece un "*orden económico-societario*" en el que se trata de desarrollar tanto los potenciales de cada persona como de las propias instituciones, descentralizando de forma que no se pongan normas reguladoras uniformes para todos, sino que sean "*espacios abiertos*" para que de forma descentralizada cada persona, cada institución, pueda asumir el *riesgo* y la *responsabilidad* de la iniciativa descentralizadora impulsando su desarrollo de potenciales, su desarrollo o no de aquellos potenciales en una u otra dirección.
3. Y esta *libertad descentralizadora* complica, sin duda, los procesos de coordinación, a menos que se establezcan mecanismos, instrumentos, que faciliten la coordinación: por un lado, el *Mercado* como instrumento organizativo realiza en principio más eficientemente los procesos de coordinación siempre y cuando descansen en la dimensión societaria de la economía: en sus "sistemas de valores": "*Precisamente la crisis confirma el valor de la economía social de mercado. Es algo más que una ordenación económica. Es un orden de valores. Une libertad y responsabilidad para la utilidad de todos. Contra esa Cultura se ha actuado. Descubramos de nuevo el rendimiento Cultural de una Economía Social de Mercado*".<sup>116</sup>

Por otro lado, el hecho es que el *Estado*, en su función estatal, no solamente establece en el "orden económico" estos espacios disponibles, sino que además no interfiera en el proceso de sus desarrollos, pero que contribuya, sin embargo, de manera eficiente a resolver aquellos problemas que no son viables en el proceso del mercado.

---

<sup>116</sup> Köhler, H. (2009), "Discurso...", ob. cit., p.3



Aunque cada vez hay más posibilidades de hacerlo por vía del "*Principio de competencia*" debe, sin embargo, considerarse, que estos procesos tienen que configurarse de forma que esa política económica de la acción estatal sea "*conforme al mercado*".

4. Otra dimensión básica para el funcionamiento de una coordinación descentralizada es la *responsabilidad* asumida al adaptar las decisiones de utilizar y desarrollar los potenciales en una dirección u otra: "*Responsabilidad es una categoría eminentemente moral precisamente también en la economía que plantea enormes exigencias en la economía de mercado y en la competencia a todas y a cada una de las personas implicadas*".<sup>117</sup>

Lo cual obliga a situar como condición necesaria, vigilante, la existencia de un "*sistema de valores*" y una "*jerarquización*" de los mismos que genere una función de "*preferencia*" que facilite la coordinación de forma eficiente:

*"Todo individuo suele adoptar en el mercado sus decisiones económicas en función únicamente del cálculo económico. Sin embargo, tiene que estar profundamente motivado por una ética que corresponda al objetivo finalista de la economía orientada al hombre"*.<sup>118</sup>

La coordinación de los potenciales, de su utilización y de su desarrollo, se decide individualmente, de forma descentralizada, fomentada

- 1) Por la propia *persona* y por su motivación personal que se encarna dentro de esos "*sistemas de valores*" y en la propia dimensión social que tiene la persona por la motivación de los propios procesos de coordinación con los demás, en las formas organizativas y societarias
- 2) Por la *forma de coordinación* de los procesos económicos sociales, de la dimensión societaria de esos procesos, de la forma en que se "*ordenen*" las actuaciones singulares institucionales y el papel del Estado: del orden económico-social depende una de las fuerzas motrices, junto a las anteriores en las que
  - a. Se cree una cultura de "*giver 's*", una dimensión societaria
  - b. Se genere un estilo de vida que implique a las personas
  - c. Se genera la innovación, creatividad, esfuerzo y desarrollo

La disposición de espacios abiertos que admiten la diversidad bajo principios básicos que ordenan, que establecen las reglas del juego de esos espacios reduciendo eficientemente los "*costes de coordinación*" en una acción descentralizada en búsqueda del descubrimiento de nuevas formas o posibilidades para desarrollar la "*cooperación*", esto es, la "*innovación social*", lo que involucra la utilización de potenciales no utilizados y la capacidad de desarrollo de otros nuevos. De ese "orden económico y social" va a depender el compromiso de las personas, su involucración y en ello descansa la clave que sirve de base para el proceso de coordinación.

---

<sup>117</sup> Ockenfelds, W. (2008), "Los valores morales...", ob. cit., p.3

<sup>118</sup> Utz, A. F. (1998), "Ética Económica...", ob. cit., p.100

## 2. Principios en los que descansa la actividad reguladora: bases de la política económica

La intensa y creciente actividad reguladora de la última década, en particular, fomentada por la propia crisis financiera y económica, pero que se arrastra desde los años 80 y 90, ha llevado a situaciones en la que los "costes de coordinación" se han incrementado, tanto por los recursos como por los tiempos que consumen, pero, sobre todo, por su impacto por la baja utilización de los potenciales disponibles en las personas y en las Instituciones. Y ello precisamente por el impacto de la "intensidad reguladora", sin ninguna orientación más que la respuesta a situaciones concretas que se han producido. Es para muchos la necesidad de suponer o asumir la *incertidumbre* y el *riesgo* por la "seguridad" que espera aporte el Estado. El propio gobierno trata en especial en las últimas semanas de abrir espacio para reducir el impacto de las "regulaciones concretas", reducir radicalmente las "normas existentes" que son barreras contra todo proceso innovador y creativo y, por lo tanto, acentuando la incapacidad de adaptación.

Lo cual afecta de forma grave a la empresa mediana y pequeña de cuyo éxito depende el crecimiento económico, el desarrollo de las personas, y la eficiencia en la disposición de los recursos: "Por último repercute en los mayores costes que surgen como consecuencia de la creciente complejidad de las leyes y del riesgo de esta respuesta a una inundación siempre creciente de normas que incide de manera desigual en la pequeña empresa que en las grandes, ya que la adaptación de sus decisiones a las condiciones legales..."<sup>119</sup>. Sobre todo se muestra de manera muy significativa en lo que implica al ámbito laboral ya que "... un continuo crecimiento pondría en peligro el mantenimiento de una economía de mercado"<sup>120</sup>

La "actividad reguladora", tal como se viene generando de manera creciente e intensa en la última década puede, por lo tanto, reorientarse a dos situaciones

- 1) Establecer un "orden de economía de mercado", societariamente responsable, una "economía social de mercado", adaptándose a las circunstancias cambiantes, pero bajo los Principios de una economía societariamente responsable, o en términos más vivos de "una economía humana". Todo orden económico tiene que adaptarse para hacer frente a las nuevas situaciones que se producen, lo cual no quiere decir cambiar el orden económico, sino resolver los problemas de aplicación de los Principios que veremos a continuación y que ya hemos ido señalando. Como toda organización, un orden económico-social, tanto en su dimensión instrumental como en su dimensión societaria, tiene que concebirse de forma dinámica para hacer frente a la realidad que se adapta respetando los Principios básicos:
  - a. "orden de competencia", quiere decir, el que se pueda a través de las decisiones reguladoras, incrementar, desarrollar los potenciales disponibles en las personas y en las Instituciones y, por lo tanto, evitar "costes de marcha en vacío"<sup>121</sup> y generar, al propio tiempo, nuevas respuestas innovadoras y creadoras
  - b. La *Política Económica del Estado* debe ser necesariamente "conforme al funcionamiento de los criterios de mercado", esto es, debe contribuir

<sup>119</sup> "Staatliche Interventionen...", (1979), ob. cit., p.15

<sup>120</sup> "Staatliche Interventionen...", (1979), ob. cit., p.15

<sup>121</sup> Gutenberg, E. (2001), "Economía de la Empresa...", ob. cit., pp.66 ss.

a desarrollar las "*competencias*" de las personas e Instituciones contribuyendo a desarrollar permanentemente el "*orden de competencia*". Afecta además a la política de "*subsidiaridad*", como corresponde a una acción de la dimensión social directa e involucrada para todas aquellas personas que no tienen capacidad de acceso a potenciales disponibles para poder cubrir sus necesidades.

Además de su participación en la Política Económica el Estado debe considerar en sus "políticas de infraestructuras", "políticas sectoriales" y "políticas regionales" con que las regulaciones se realicen "*conforme al mercado*", esto es, impulsando el "*orden de competencia*". Debe contribuir al desarrollo de la persona y la eficiente asignación de recursos escasos, lo que genera un espacio de "*menor incertidumbre*" logrando espacios estabilizados que permita a las personas arriesgar, asumir la asunción del desarrollo de sus potenciales, vía innovación y creatividad.

- 2) Con las "*regulaciones singulares*" de la última década y media se implican los procesos de desarrollo económico, político y "*grupos de presión*" que de forma incoherente no se identifican con un "orden económico", sino que se identifican con procesos parciales, desordenados y completamente orientados a los intereses particulares y no al "*interés global*". Los problemas surgen por la generación de "*múltiples normas*", dispersas en su conjunto, de difícil coordinación, lo cual genera una *mayor incertidumbre*, por lo tanto, un mayor riesgo, mayor arbitrariedad, inseguridad, destruyendo el "*orden de competencia*", burocratizando los procesos económico-empresariales, disparando los "*costes de coordinación*", por ejemplo, los costes unitarios laborales, y generando una economía y sociedad en la que se abandona la asunción de *riesgo*.

Este se convierte en parte sustancial de la propia cultura, no se asume la responsabilidad y se limita el espacio de libertad anulando la actividad creadora e innovadora de la persona y de las Instituciones para responder a los procesos de cambio en una forma dinámica y adecuada.

Lo cual origina una enorme ineficiencia en la asignación de recursos escasos por la eliminación sistemática de los instrumentos de mercado y por la ineficiencia de las propias regulaciones institucionales, tanto en lo que afecta a los objetivos de la política de asignación de recursos en la que están implicadas estas Instituciones, como también en cuanto a sus objetivos de "política distributiva", en su caso. El "*sistema de precios*" es eficiente en los mecanismos de mercado, pero "pierde su capacidad cuando se aplica la eficiencia económica global"<sup>122</sup>.

### 3. ¿Obstaculiza o fomenta la "regulación" el desarrollo de la libertad y la responsabilidad en la Sociedad?

---

<sup>122</sup> "Staatliche Interventionen...", (1979), ob. cit., p.17

Para poder contestar a esta pregunta tenemos que centrarnos en los "objetivos finales", tanto de la persona como de las Instituciones, en primer lugar. Estos "objetivos finales" asumen la dimensión societaria de las personas y de las Instituciones, en este caso de la empresa o de cualquier otra Institución. Estos "objetivos finales" son los que trascienden más allá de la propia empresa y de la propia persona, se sitúan en la Sociedad, en la comunidad en la que la empresa, la persona, las Instituciones reciben su legitimización y en la mayor o menor "escasez" para disponer eficiente o ineficientemente de los recursos. Toda estrategia empresarial, por ejemplo, integra el entorno y de ahí arranca su propio espacio disponible para una mejor o peor repercusión en el desarrollo de las personas y en el uso eficiente de los recursos escasos de los cuales dispone.

Así por ejemplo, la *productividad*, que es la manifestación no solo económica, sino también societaria del comportamiento de personas y de las Instituciones, así como del propio *Estado*, refleja el uso eficiente de los recursos. Como puede verse en la figura 13 no es la productividad solo un mero indicador instrumental, quizás esto sea lo menos significativo, sino que es una forma de ver, de asumir, el propio desarrollo de las personas, de las instituciones, de la Cultura de una Sociedad. Si se analiza, se actúa y se adapta vía denominador, esto es, solo los recursos escasos, la regulación influye no solo sobre los recursos disponibles y el precio de los mismos, sino que además del problema de los recursos se aprecia el despilfarro y la forma en la cual se tratan esos recursos, sus capacidades se enrarece el "espacio" disponible. Esto es, se manifiesta un deterioro por la falta de libertad, por lo tanto se genera una mayor complejidad en el diseño societario. Un ejemplo muy claro es la reciente noticia de que el Fondo Monetario Internacional plantea reducir el 10% los "precios" de los salarios con el fin de que la economía española sea competitiva y, consecuentemente, tenga capacidad de competencia. Esta teoría neoclásica, ajuste vía denominador, deja mucho que desear puesto que nadie ha podido demostrar que haya una relación macroeconómica exclusiva entre ambas magnitudes, salarios y empleo en determinadas circunstancias.

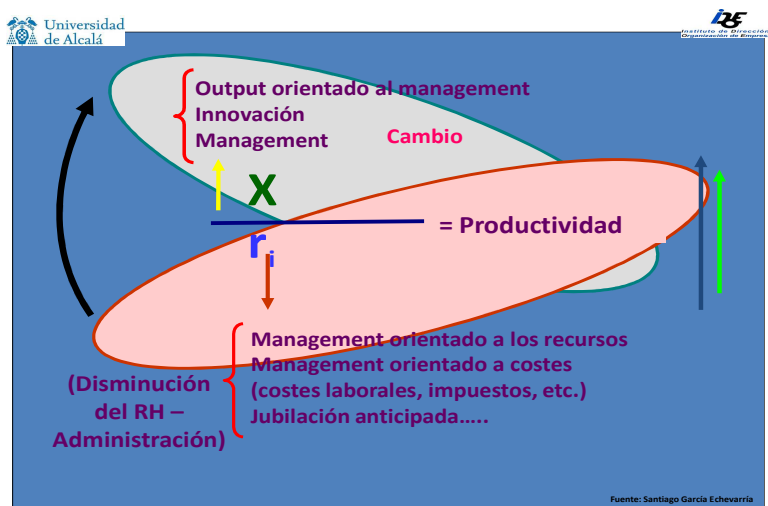


Figura 13

Lo que hay es una dimensión societaria de primer orden, ya que si en vez de hablar de "precios" para regular los sistemas salariales, hablásemos de los "costes unitarios

*laborales*” tendríamos un panorama muy diferente en el planteamiento, en el análisis y en las formas de adaptarse.

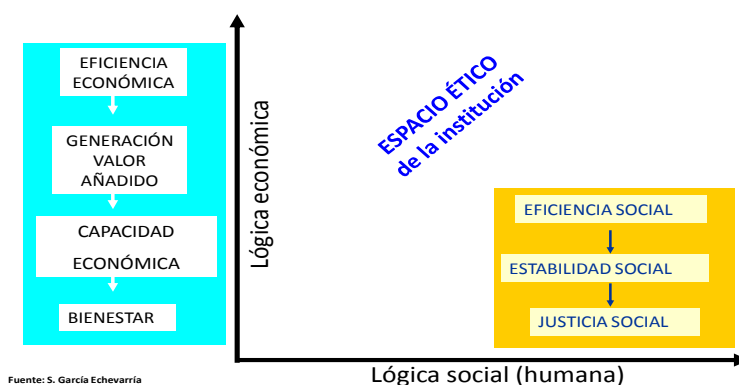
Si se actúa por la vía del *numerador* donde lo que se busca es un mayor espacio de libertad para que se produzca *innovación* y *creatividad* como consecuencia del desarrollo de los potenciales de las personas y de las Instituciones, es cuando se involucra a la persona y a las Instituciones en el espacio que tienen a su disposición, lo cual requiere el que la *regulación* sea elemento promotor de la apertura de ese espacio, de la libertad.

Las *regulaciones* de cualquier naturaleza alteran permanentemente esta relación que tiene que ver con la productividad de los *objetivos finales* que trascienden a la dimensión societaria y que afectan por lo tanto

- 1º Al *desarrollo integral de la persona*, es lo que pudiera definirse como *“una economía más humana”*
- 2º El que se utilizasen, se desarrollasen, de forma eficiente los potenciales disponibles, se incremente el valor de la persona y de las Instituciones, como consecuencia tanto de sus prestaciones como de su contribución al *“bien común”*; al conjunto, lo que haría más eficiente la coordinación y ello implicaría una mayor eficiencia societaria y económica.

Toda persona e Institución dispone a través de la fijación de los *objetivos finales*, su involucración societaria de esa dimensión que le es necesaria para ser responsable conscientemente de lo que significa disponer de un mayor o menor espacio de libertad. Este espacio viene delimitado por la libertad económica, por un lado, y por la libertad societaria, por el otro.

**CRITERIOS CLAVE PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES**  
LO ECONÓMICO Y LO SOCIAL COMO SISTEMA DE VALORES



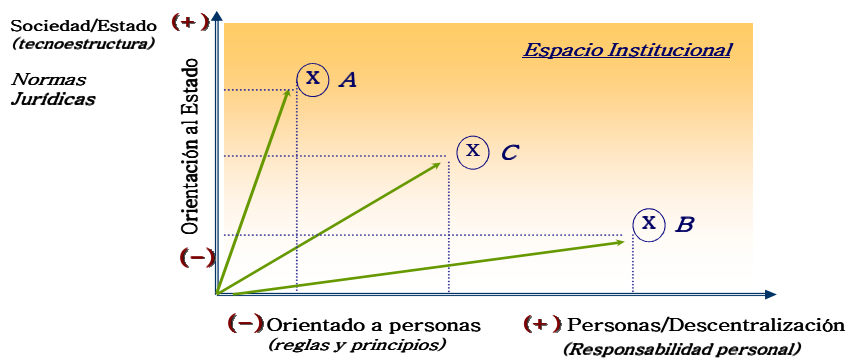
Fuente: S. García Echevarría

Figura 14

Este espacio de libertad que le concede la *actividad reguladora* del Estado puede configurarse, como hemos visto, de muy distintas maneras con lo cual se tendrá mayor o menor libertad para ejercer o no, tanto su *sistema de valores* propio como también la *jerarquización* de los mismos, asumiendo los riesgos, las responsabilidades y la consciente *contribución* a una sociedad de la que es parte constitutiva.

Elige la persona su "*función de preferencia*" dentro de la legitimación societaria de ese espacio para luego articular sus "*objetivos instrumentales*" como persona o bien como institución, de forma que le permita desarrollar y asumir su forma de dirigir, de asignar y, por lo tanto, de cubrir las necesidades de las personas en la Sociedad.

La dinámica de la Sociedad, los cambios de valores, los avances tecnológicos, la apertura de las economías y la dinámica social, así como también las nuevas formas organizativas implican permanentemente la necesidad de adaptación "*persona-Institución*" y del propio "*Estado*", como la realidad de esta última década nos ha demostrado de manera muy significativa.



Fuente: Santiago García Echevarría

Figura 15

En la figura 15 se puede ver como este espacio institucional de que dispone una Sociedad actúa, por una parte, el *Estado*, con sus políticas estatales "reguladoras" y, por otra parte, los niveles de descentralización donde la persona y las instituciones de forma descentralizada actúan. El problema es cómo se organiza este espacio disponible para que pueda agrandarse el espacio y pueda, al propio tiempo, darse una eficiente respuesta a los "*objetivos finales*" que hemos mencionado: desarrollo de la persona y la eficiencia en la utilización de los recursos escasos.

Pero la actual tendencia dominante hacia un *mayor Estado "regulador"* implica necesariamente la reducción de los procesos de descentralización, lo cual es una negación para sistemas complejos como los actuales, tanto a nivel de sociedad como a nivel de todas y de cada una de las instituciones y personas. Se necesita y se precisa cooperar con los demás para poder resolver y desarrollar los potenciales disponibles y, en otro caso, se tendrán muchos potenciales no utilizados lo que implican "*costes de marcha en vacío*" y, consecuentemente, lo que se tienen es un enorme despilfarro de recursos que no cubren ninguna necesidad de las existentes.

El "*espacio institucional*", el espacio del que dispone una Sociedad en un determinado momento define, por lo tanto, ese espacio disponible que tiene que intentar ampliarse en vez de reducirse de forma que implique mayores posibilidades de desarrollo y que contribuya al desarrollo de los demás con su contribución al "*bien común*".

Y esto no lo resuelve la "teoría de precios". Lo que tenemos es que existe una dimensión del mercado que resuelve el "sistema de precios", son el instrumento del mercado y hay otras dimensiones que configuran la dimensión de los "objetivos finales" que es la *Sociedad* que se tiene que articular a través de los *Principios* que se han ido mencionando.

Un "*orden de economía social de mercado*" implica la búsqueda de la participación en la gestión de ese espacio de un "*sistema de valores*" que implica al individuo y a la institución, comunidades descentralizadas lo más amplias posibles y al Estado con sus Políticas Económicas Estatales, lo que constituyen esta armonía que debe generarse para buscar el desarrollo de los potenciales de las personas y de las Instituciones de un país. Adaptarse al desarrollo bajo el "*principio de competencia*", es la clave del desarrollo de las "*competencias*" de la persona y de las Instituciones y del propio Estado, y siempre dentro de una "dimensión social" que contribuya al desarrollo de las personas dentro de lo que se ha denominado el Principio de "*conformidad al mercado*".

Una "*actuación reguladora*" según las situaciones creadas, o los intereses concretos existentes, en múltiples circunstancias, desordena este espacio institucional de tal manera que es imposible una coordinación y se actuará con criterios que no permitirán generar una mayor coordinación a nivel de "*sistemas de valores*", porque están dispersos, y consecuentemente se disparan los "*costes de coordinación*" pues no hay coordinación, lo que hay son "*intereses concretos*" y se pierde la *dimensión global*, la *dimensión societaria*. Y esta es la circunstancia dominante en el momento actual.

Podemos señalar, para terminar, con la reflexión de lo qué significa un orden de "*economía social de mercado*", que es un "*sistema de valores*", lo mismo que una empresa, y lo que tenemos es que recuperar esa dimensión:

*"Cada uno de nosotros debe reflexionar sobre la propia responsabilidad: Estado, Economía, Sindicatos, Escuelas deben proponerse un objetivo: situar a las personas en una posición que les permita vivir en libertad y propia responsabilidad. Si se consigue el equilibrio entre Estado y Mercado y las élites promueven valores, entonces no necesitamos inquietarnos por la Economía Social de Mercado".<sup>123</sup>*

Y este es el problema que tenemos planteado en los momentos actuales.

## **VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

1. La clave de la economía se puede centrar en dar respuesta a las necesidades de las personas para asegurar su desarrollo integral mediante una eficiente utilización de los recursos escasos disponibles. Lo que exige que las personas dispongan de potenciales, que estén dispuestas a su desarrollo y a "cooperar" con los demás con el fin de satisfacer sus necesidades y contribuir al desarrollo de los demás con la aportación configuradora al "*bien común*". Esto es, la creación conjunta de Instituciones que faciliten esta "*cooperación*" que tiene que coordinarse a través de las mismas. Por tanto, el problema económico arranca del desarrollo de los potenciales de las personas, de su desarrollo y de su "*contribución*", su "cooperación" eficiente con las personas. Los problemas de "*coordinación*" de la "*cooperación*" son los problemas económicos y su origen.

---

<sup>123</sup> Keitel, H.P. (2009), "El futuro de la Economía...". ob. cit., p.4

2. Dos son las Instituciones que realizan la "coordinación" de esta "cooperación": el *Mercado* y el *Estado*. Dentro de estas dos Instituciones existen dos dimensiones interrelacionadas pero diferenciadas: por un lado, la *dimensión instrumental*, ya que cada una de ellas está caracterizada por dotarse de diferentes formas de organización para realizar los procesos de "coordinación". Por otro lado, hay una *dimensión societaria*, esto es, los procesos de "coordinación" están orientados a resolver los problemas de las personas y de su comunidad, su Sociedad, que permita el desarrollo de los potenciales y el uso más eficiente de los recursos escasos. La *dimensión societaria* de la economía implica el establecimiento de los "objetivos finales", la referencia societaria para el diseño y configuración de las dimensiones instrumentales del Mercado y del Estado.
3. La asunción de una determinada forma de interpretación de la *dimensión societaria* de la economía lleva a diferentes formas organizativas de la misma, pero involucra, sobre todo, formas de comportamiento de individuos e Instituciones que limitan o crean más o menos libertad y responsabilidad de la persona y de las instituciones. Los "sistemas de valores" de una sociedad, de las instituciones y de las personas van configurándose, o se verán afectadas, por la interpretación societaria que se haga de la economía, con las consecuencias en el gobierno de las Instituciones y del comportamiento de las personas.  
Es, al final, el Orden de Sociedad que se busca la resultante de la ordenación económico-social e instrumental que se genera. La fuerte tendencia "reguladora", esto es, el establecimiento de normas de "obligado cumplimiento" reduce los espacios de libertad configuradora, diluye las responsabilidades, limita los riesgos y se pierde su cobertura.  
Esta acción reguladora restringe la libertad de elección, afecta al desarrollo de formas organizativas abiertas más cercanas al desarrollo de la realidad y de la innovación de las personas y de las Instituciones.
4. El eterno dilema, *Mercado-Estado*, las dos formas de organización tratan de "coordinar" la "cooperación" entre las personas y entre las Instituciones para dar respuesta a las necesidades de las personas considerando la escasez de los recursos disponibles, tanto como individuo como en su contribución al "bien común". Se plantean permanentemente como dos opciones de "coordinación" opuestas, en conflicto, contendientes, lo que se refleja, sin duda, en la realidad de la actividad "reguladora" del Estado para "coordinar" la "cooperación" y la situación singular, asimétrica y sin coordinación alguna que lleva a situaciones con grandes costes y una creciente incertidumbre.

El *Mercado* como forma de "coordinación" tiene que ser organizado de forma que se establezcan vías de "coordinación" eficiente de la "cooperación" entre personas y entre Instituciones. Y esta función constituyente la tiene que realizar el Estado en su dimensión societaria. El *Estado* crea la forma de coordinación en el mercado, lo define y establece el marco legal que lo debe regular, así como debe vigilar su funcionamiento correcto para lograr eficiencia en el cubrimiento de las necesidades de las personas y de las Instituciones.



5. El Estado, en su dimensión societaria, configura el mercado. Por tanto, no son Instituciones que colisionan, sino que deben "cooperar" entre sí. El problema es cómo se realiza esa "cooperación". El Mercado en su dimensión instrumental dispone de mecanismos altamente eficientes, ya que permite procesos de descentralización crecientes, genera una creciente división de los procesos, da libertad para utilizar los potenciales de las personas y su desarrollo, permite el espacio de libertad a las personas y a las instituciones para su creatividad e innovación y "coordina", en su base, en los "valores" de las personas y de las Instituciones conforme a su "función de preferencia" personal. La persona es el referente con sus potenciales creativos, asunción de riesgo y de responsabilidad. Desde el punto de la dimensión instrumental tiene una gran flexibilidad para asumir la diversidad, los cambios y genera la dinámica innovadora. El mercado lo crea el Estado, lo estabiliza y lo debe proteger.

El "sistema de precios" constituye el medio de coordinación, el cual solo funciona cuando se trata de los problemas de asignación de recursos. Lo que no funciona este sistema es en aquellos otros ámbitos que no se trata de la asignación de recursos y el criterio básico para el funcionamiento es el "criterio de competencia", esto es, el desarrollo de las competencias que mejor respuesta facilitan a las necesidades de las personas con recursos en situación de escasez.

Pero el Mercado solo funciona si se articula correctamente por el Estado "un Orden de Competencia" que evite situaciones distorsionantes en su funcionamiento.

6. El Estado es, por tanto, en una *dimensión societaria* la institución constituyente del mercado, de su configuración legal, penal e Institucional, establecen las condiciones de competencia, las cuida y evita las distorsiones de poder en el mismo. Pero, al propio tiempo, las actuaciones del Estado en las tareas de "coordinación" que realiza para la "cooperación", cuando no se puede "coordinar" vía sistema de precios y que corresponde a diversos ámbitos de la Sociedad que configuran sus "sistemas de valores". La coordinación básica de la Política Económica Estatal consiste en que su actuación debe "ser conforme al funcionamiento del mercado", debe asumir el "Principio de Subsidiaridad" y debe contribuir al desarrollo de un "orden de competencia". Todas sus acciones deben ser realizadas "cooperando" en el funcionamiento del mercado.

Por tanto, el Estado como el Mercado deben "cooperar" para organizar, "coordinar" la "cooperación" en el ámbito económico-social de forma que se persigan los dos objetivos básicos de la dimensión societaria de la economía

- 1- El desarrollo integral de las personas vía desarrollo de su potencial
- 2- El uso eficiente de los recursos escasos: productividad

Tanto las transacciones del mercado y su funcionamiento como las Políticas Económicas Estatales, deben estar sometidas al *Principio* de "conformidad con el mercado" junto con el "Principio de Subsidiaridad" bajo el impulso de un "orden de competencia".

7. Lo que el mercado pueda realizar eficientemente debe hacerlo el mercado, en el espacio del mercado, por su eficiencia y conforme a las normas establecidas. Por lo que ambas instituciones, el Estado y el Mercado, deben cooperar en el marco común de un "*Orden Económico-Social*" que define el Estado, asegurando su continuidad, generando "certidumbre" en base a los Principios establecidos y adaptándose a las instituciones cambiantes de la realidad económico-social.

Se trata de contraponer a las actuaciones "*reguladoras*" de las últimas décadas, de una casuística permanentemente asincrónica, dispersa, con total incoherencia, un "orden económico-social" sobre el cual y respetando los *Principios* que lo regulan, actúe el Estado en circunstancias específicas, reanalizando los problemas surgidos y realizando sus propias Políticas Económicas Estatales en el ámbito de la "Subsidiaridad", así como determinadas Políticas necesarias para el desarrollo de un "orden de competencia" en la dimensión societaria. La "*cooperación*" se realiza entre el Mercado y el Estado a nivel de los principios que deben dar coherencia y "certidumbre" a las "regulaciones".

8. Las diferencias organizativas marcan, sin duda, sus diferentes eficiencias: entre la norma burocrática y la responsabilidad personal e institucional implica diferentes "*costes de coordinación*"; así como diferentes potenciales innovadores y flexibilidad de adaptación. El mercado no funciona sin el impacto "*regulador*" del Estado, regulando la configuración constitutiva del Mercado y no "regulando" el mismo, sus transacciones. Pero el Estado garantiza el funcionamiento del mercado en todos los procesos económico-sociales que permitan desarrollar potenciales garantizando las libertades de personas e instituciones, lo que genera en el marco legal correspondiente los ámbitos de certidumbre necesarios. "Lo que puede resolver el mercado que lo resuelva", con lo que el Estado logrará una eficiencia económico-social que le permitan disponer de espacio para el impulso de la Sociedad y de sus Políticas de Subsidiaridad y Estructurales respetando, fomentando los Principios de funcionamiento de un orden de economía-societaria.
9. De la forma de "*regulación*" asumida se configurará la Sociedad del futuro, ya que en función de la forma de "coordinación" se lograrán unas dimensiones de "cooperación", con una cultura "contribuyente" o bien "recabadora", por parte de las personas y de las instituciones: Libertad y responsabilidad, creatividad e innovación, riesgo y su asunción, orientación al "*bien común*", como parte constitutiva de una economía de mercado societariamente responsable. La necesidad de involucrar a la persona en los procesos económico-sociales para el desarrollo de sus competencias es la condición *sine qua non* para la innovación y estabilidad de la Sociedad. Está más en juego que el ámbito económico. Lo que está en juego es que tipo de Sociedad se busca, cuál es el papel de la libertad y de la responsabilidad que se implica en el "Orden económico-social" para la "cooperación" entre *Estado y Mercado*, así como la asunción y defensa de los Principios en que descansa ese ordenamiento económico-social.

## VIII. BIBLIOGRAFIA

"Akzeptanz der Marktwirtschaft: Einkommensverteilung, Chancen-Gleichheit und die Rolle des Staates" (2010), Dictamen, Nr.01/10, BWP, Wissenschaftlichen Beirat bei Bundesministerium für Wirtschaft.

"Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft" (1979), "Dictamen del Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft", Bonn.

Barton, D. (2011), "Capitalism for the long term", en HBR 3/2011

Blair, T. (2012), "Leading transformation in the 21th Century", en: Government Designed for the New Times", McKindsey

Browne, J. y Nutall, R. (2013), "Beyond corporate social responsibility: Integrated external engagement", en Madrid, Marzo 2013

Davis, I. (2005), "The biggest contract", en: The Economist, núm.27, 26 de Mayo 2005

Eucken, W. (1955), "Grundsätze der Wirtschaftspolitik", 2ª ed., J. C. B. Mohr, Tübingen

Grant, A.(2013), "Givers take all: the hidden dimension of corporate culture", en McKindsey Quaterly, abril 2013, New York

Gutenberg, E. (2001), "Economía de la Empresa", 6ª ed. Ed. Deusto, Barcelona.

Instituto de Estudios Económicos (2013), "El marco regulatorio español lastra la competitividad de nuestras empresas", 18 de Julio 2013

Issing, O. (1979), "Markt, Freiheit und wirtschaftliche Sicherheit", en: ORDO, Tomo 30, Gustav Fischer Vlg, Stuttgart.

Issing, O. (1999), "Stabiles Geld-Fundament der sozialen Marktwirtschaft", Reden und Aufsetzen der Universität Ulm, Universitas Vlg, Ulm

Keitel, H. P. (2009), "Declaración a favor de los valores auténticos", en: Documentos a Debate, núm.29, septiembre 2009, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares

Keitel, H. P. (2009), "El futuro de la Economía Social de Mercado", en: Documentos a Debate, núm.26, abril 2009, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares

Köhler, H. (2007), "El empresario en la Sociedad", en: Documentos a Debate núm.5, febrero 2007, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares

Köhler, H. (2009), "Discurso del Presidente de Alemania Horst Köhler en Berlín sobre la crisis financiero-económica", en: Documentos a Debate, núm.27, mayo 2009, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.

Mirow, M. (2011), "Retos a la estrategia empresarial del siglo XXI", en: La empresa en el dominio de la complejidad", ed. Cinca, Madrid.

Müller-Armack, A. (1977), "Die zentrale Frage aller Forschung: Die Einheit von Geistes- und Naturwissenschaften", en: ORDO, Tomo 28, Gustav Fischer Vlg, Stuttgart y New York.

Ockenfelds, W. (2008) "Los valores morales son rentables", en: Documentos a Debate, núm. 16, enero 2008, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares

Phelps, E. (2012), "Germany is right to ask for austerity", en: Financial Times, 20 de Julio 2012.

Rodenstock, R. (2008), "Responsabilidad empresarial: éxito, poder moral ¿qué es lo que mueve a un empresario?", en Documentos a Debate, núm.17 febrero 2008, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares

Röpke, W. (1979), "Die Lehre von der Wirtschaft", 12 ed. Paul Haupt Vlg, Berna,

Thom, N. y C. Müller, R., (2013), "Management de la innovación en las empresas pequeñas y medianas", en: Conferencias y Trabajos de Investigación, núm.348, IDOE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares

Tuchtfeldt, E. (1976), "Über die Staatsfunktionen bei Adam Smith", en: ORDO, tomo 27, Gustav Fischer, Vlg, Stuttgart

Utz, A. F. (1998), " ' ' Ética Económica", Unión Editorial, Madrid

Watrin, Ch. (1979), "Grenzen der Gleichheit in einer freiheitlichen Ordnung", en: ORDO, Tomo 30, Gustav Fisher Vlg, Stuttgart

Watrin, Ch. (2012), "Hans Willgerodt 1924-2012), Beitrag zur Ordnungspolitik, en Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, año 61/2012/Núm.3, p.235

Weidmann, J. (2013), "Krisenmanagement und Ordnungspolitik", en: Auszüge Pressartikeln, Núm.8, 13 febrero 2013

Willgerodt, H. (1979), "Wirtschaftsordnung und Staatsverwaltung", en: ORDO, tomo 30, Gustav Fischer Vlg, Stuttgart.