

Política de Orden (Ordnungspolitik): Marco Global para la Política Económica - La Clave del Milagro Económico Alemán?*

*Werner Lachmann***

I. Introducción

A partir de 1948, después del derrumbe del Reich alemán como resultado de la derrota en la segunda guerra mundial, comienza en la parte occidental de Alemania (que más tarde se convirtió en la República Federal de Alemania), un rápido y exitoso auge económico que fue denominado "el milagro económico alemán". Los resultados económicos actuales de Alemania, y la estabilidad de su moneda, señalan que el orden económico, llamado Economía Social de Mercado y establecido después de la segunda guerra mundial, siguió siendo un proyecto exitoso en los años subsiguientes. Alemania se ha convertido en una de las naciones a la vanguardia económica mundial, con una alta participación de las exportaciones en el producto nacional bruto y una estabilidad monetaria envidiable. ¿Cuál es el secreto? ¿Cuál es la clave de este éxito económico, alcanzado sin mayores conmociones sociales? ¿Cómo se explican algunos fenómenos de decadencia económica de los años 70 y el nuevo auge surgido en el decenio de los 80? El concepto de la Economía Social de Mercado resalta la supremacía de la "Política de Orden" (Ordnungspolitik) en la formulación de medidas económicas. El presente trabajo pretende mostrar que el abandono de la Política de Orden llevó a la crisis de los años 70, y que su recuperación fue lo que permitió que se diera un rápido crecimiento posterior.

* Traducido por Judith H. Barbosa. (Versión reformada por el autor de una conferencia dictada en la Universidad de los Andes, Bogotá).

** Catedrático de Política Económica de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de la Universidad de Maguncia.

En las dos primeras partes de este trabajo se mostrará y caracterizará brevemente el desarrollo del concepto de Economía Social de Mercado. En la tercera parte se enuncian los principios de la política económica y en la cuarta se distingue la Política de Orden de la Política de Proceso (Prozeßpolitik). Por último, en la quinta parte se da una breve visión sobre los primeros cuatro decenios de la política económica alemana.

II. El concepto de la Economía Social de Mercado

A. Génesis y caracterización

Desde antes de finalizar la segunda guerra mundial, diversos economistas y abogados alemanes habían reflexionado acerca de cómo, después de la guerra, debería desarrollarse un nuevo sistema económico dentro del marco de un orden social libre y democrático. Estas reflexiones fueron preparadas científicamente por los llamados neoliberales de la Escuela de Friburgo, entre los cuales se puede mencionar a Walter Eucken y a Franz Boehm como sus principales representantes. También Wilhelm Roepcke y Alexander Ruestow, al igual que Alfred Mueller-Armack, llegaron a conclusiones de política económica similares. En 1946, Mueller-Armack le dio a este nuevo concepto de Política de Orden el nombre de "Economía Social de Mercado". A partir de 1948 éste fue transformado en lineamiento de política económica por Ludwig Erhard¹.

El concepto de Economía Social de Mercado se remonta en principio al liberalismo clásico. Se fundamenta en la suposición básica de que un orden signado por el mercado es el más adecuado para regular las relaciones económicas. Sin embargo, no todo se deja en manos de la economía libre de mercado, aduciendo que el Estado debía asumir ciertas tareas fundamentales, como en el fondo ya lo habían resaltado Adam Smith y J. St. Mill².

El liberalismo del siglo XIX había conducido en Europa al surgimiento de la llamada cuestión social³. Por ello un grupo de científicos sociales -especialmente en Alemania-, los cuales fueron denominados socialistas catedráticos, se preocuparon por hacerle correcciones de corte social al liberalismo⁴. Con este propósito, funcionarios ad-

-
1. Véase al respecto: Otto Schlecht: "La génesis del concepto de la economía social de mercado", en *Problemas Futuros de la Economía Social de Mercado* (Otmar Issing, Hg.), Berlin 1981, págs. 9 - 31.
 2. Véase: Adam Smith: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Book V, Chapter 1, en dos tomos, Londres 1776, edición Oxford University Press 1976, pág. 689ss o edición Nueva York 1937 (The Modern Library), pág. 653ss; John Stuart Mill: *Principles of Political Economy*. London 1848, edición Fairfield 1987 (A.M. Kelly), pág. 795ss.
 3. Por cuestión social se entiende la discusión sobre miseria de los trabajadores durante el siglo XIX en Europa.
 4. Gustav Schmoller, Lujo Brentano y Werner Sombart se contaban entre los principales socialistas catedráticos. El objetivo de los socialistas catedráticos era la inserción de los trabajadores en el Estado de derecho constitutivo existente a través de la reforma social y las intervenciones estatales. Ellos influyeron decisivamente en el reversionismo social-democrático.

ministrativos y personajes de la economía y la ciencia fundaron a finales del siglo pasado (en 1872) la unión de economistas alemanes, llamada "Sociedad para Política Social", cuya función era servir como portavoz científico de los trabajadores oprimidos. Así, a pesar de que los economistas más famosos de la región de habla alemana se consideraban a sí mismos liberales y en favor del libre cambio, también veían en la cuestión social (a diferencia de los clásicos ingleses) un gran reto y un objetivo importante para la acción del Estado. En particular, la llamada escuela histórica alemana (cuyo máximo representante fue Gustav Schmoller) había puesto de relieve la importancia del concepto de Orden (ORDO). La relevancia de las regulaciones institucionales para la convivencia pacífica fue subrayada posteriormente por los liberales alemanes, en los años 30. Por esta razón se les denominó a los liberales alemanes también ORDO-liberales, dado su énfasis en la importancia del orden social¹⁵.

Para el desarrollo de la Economía Social de Mercado fueron igualmente decisivas las experiencias del intervencionismo no sistemático durante la República de Weimar. Ludwig von Mises y Alexander Rüstow se manifestaron en contra de un Estado que participara excesivamente en la economía y que por consiguiente desarrollara intereses económicos propios. El Estado debía fijarse por esta razón a sí mismo restricciones, lo cual sería en el fondo condición y expresión de su independencia y su poder.

A raíz de las experiencias dolorosas del nacional-socialismo se reconoció nuevamente en Alemania la importancia de la libertad individual y las consecuencias negativas del intervencionismo estatal. De esta manera se comenzó nuevamente a pensar acerca de la división de funciones entre Estado y economía. Por ello se desarrollaron durante los últimos años de la guerra concepciones determinadas por el mercado, las cuales debían dar una nueva pauta a la relación entre economía y Estado. El objetivo de las reflexiones de política económica era el de fijar restricciones al poder político y económico. Eucken resaltó, que un dominio del Estado podría conducir tanto a una nueva crisis social -y a poner en peligro la libertad del hombre- como a reducir al hombre hasta el punto de convertirlo en una pequeña pieza de una gran maquinaria económica.

El nuevo orden económico y social al cual se aspiraba debía crear mayores espacios de libertad para el hombre. El individuo debía ser tomado tal como es. Debía poder provechar sus espacios de libertad económicamente. Promesas sociales y utopías eran desconocidas para los fundadores de la Economía Social de Mercado. Este concepto tampoco fue expuesto como un modelo cerrado e inmodificable, sino como una "idea sujeta a perfeccionamiento", cuya evolución debía adaptarse a las condiciones económicas de la época respectiva. Así, se había tenido en cuenta de antemano un desarrollo permanente del concepto mismo.

El concepto de la Economía Social de Mercado quiere ligar el principio de la libertad de mercado con el de equilibrio social. Los creadores de la Economía Social de Mercado

¹⁵ El portavoz de los ORDO-liberales continúa siendo hasta hoy el "Anuario para el Orden de la Economía y la Sociedad", que es publicado actualmente bajo el nombre de ORDO. Los ORDO-liberales se remontan a concepciones de la edad media. También los fisiócratas franceses daban importancia a un *ordre naturelle*, un orden natural.

se sentían por ello comprometidos con dos fines morales: libertad e igualdad social. La libertad está íntimamente relacionada con el funcionamiento del mercado; sin embargo, el otro concepto filosófico central de "equidad social" parece contraponerse al de mercado⁶.

El clima político después de la segunda guerra mundial estaba abierto en cuestiones económicas para una llamada administración de la escasez. En 1946, en su programa Ahlener (el cual fue aprobado en Febrero de 1947), la misma CDU⁷ anunció que prefería una economía de aprovisionamiento dirigida por el Estado.

En Marzo de 1948, Ludwig Erhard, quien posteriormente fue ministro de economía y canciller, fue elegido para orientar los derrotados de la economía. Aún con el escepticismo de las fuerzas de ocupación, él se decidió por el concepto de Economía Social de Mercado, que fue introducido el 20 de Junio de 1948 con la reforma monetaria en las zonas de ocupación. Cada habitante de la posterior República Federal de Alemania recibió una dotación básica de 40 DM a cambio de 40 marcos antiguos del Reich, dotación que más tarde fue elevada en 20 DM adicionales. Los saldos restantes de marcos del Reich fueron cambiados en promedio a una relación de 100: 6,5.

Bajo la presión del tiempo, Erhard impulsó en el concejo de las dos zonas el 17 y 18 de Junio de 1948 la ley de explotación. Esta ley fue aplicada antes de que las fuerzas de ocupación la aprobaran, quitándoles así la posibilidad de que ellas ligaran su consentimiento de la ley con impuestos sobre los decretos de ejecución. Así la ley fue un *fait accompli* con el que no contaron los aliados⁸.

Se puede decir que fue cuestión de suerte el hecho de que la reforma monetaria y las leyes económicas concomitantes hayan sido dispuestas a través del poder militar ejercido por las fuerzas de ocupación. En un proceso político, dichas reformas no hubieran tenido posibilidad alguna en ningún parlamento alemán⁹. Ludwig Erhard

6. Alfred Mueller-Armack había señalado una vez que ninguna de las dos grandes inclinaciones políticas hubieran tenido posibilidades de imponerse completamente por sí solas en la disputa por la nueva concepción económica. Los liberales no tenían suficiente apoyo, como tampoco los que querían intervención estatal. La Economía Social de Mercado puede ser considerada así como un compromiso entre estos dos grupos socio-filosóficos.

7. Unión Democrática Cristiana, partido político de orientación conservadora.

8. Erhard respondió a los reproches rabiosos que le fueron hechos por parte del comandante Estadounidense por haber cambiado los reglamentos impuestos por los aliados, con la afirmación desarmante de que él no los había cambiado, sino levantado. Véase: Werner Kaltefleiter: "Requisitos para la implementación de decisiones fundamentales de Política de Orden después de la Segunda Guerra Mundial" en *Reforma Monetaria y Economía Social de Mercado. Experiencias y Perspectivas después de 40 Años*. (Wolfram Fischer, Hg.), Berlin, 1989, págs. 61 - 76.

9. Véase al respecto el interesante aporte de Phillip Herder-Dorneich: *Demiurg y Autopoiesis - Transistores y Ramificaciones como Bases para la Intervención Sistemática*, en: *Problemas Económicos Estructurales y Cuestiones Sociales. Análisis y Funciones de Creación*. A. J. Heinz Mueller en su cumpleaños 70 (Joachim Klaus y Paul Klemmer, Hg.), Berlin 1988, pág. 25 - 40, el cual resaltó que la Economía Social de Mercado no hubiera tenido ninguna posibilidad de éxito en Alemania en un proceso democrático.

pudo en este momento histórico imponer el concepto de la Economía Social de Mercado sin contar con la legitimidad democrática, en contra del fantasma del tiempo y de la opinión general existente dentro de la población. Los dos objetivos mencionados debían ser alcanzados por medio de una economía de mercado competitiva y una política social correspondiente.

La base autoritaria prestada involuntariamente por los aliados, le facilitó a Erhard esta posibilidad. Este es para mí el único momento histórico conocido en el cual un "dictador" benefactor, tal como lo representa la teoría del bienestar, anhela lo mejor para la comunidad. Así, a mediados de 1948 se hizo por un instante realidad la visión de Platón de la "monarquía de los filósofos"¹⁰.

La concepción de la Economía Social de Mercado se fundamenta en gran parte en la imagen del hombre de la ilustración, aunque en sus planteamientos filosóficos también hay influencias provenientes de las concepciones de la ética social protestante y de la doctrina social católica. En el fondo se parte de la idea de un ciudadano mayor de edad, que sabe qué es lo mejor para sí mismo y el cual está en capacidad de tomar en sus manos las riendas de su vida y también las de los asuntos económicos y sociales¹¹.

B. Características y principios de la Economía Social de Mercado

Como se mencionó anteriormente, la idea básica de la Economía Social de Mercado consiste en asociar el principio de libertad de mercado con aquel de justicia y responsabilidad social. Así, el concepto de Economía Social de Mercado se puede caracterizar, simplificando drásticamente, mediante cuatro elementos fundamentales¹²:

- El principio central consiste en la acción libre y responsable del hombre, la cual se expresa en la competencia. En lo posible, deben ser los mecanismos de competencia los que fijen las decisiones de asignación de recursos. La creación de competencia y la garantía estatal del proceso de mercado sirven principalmente para la protección de la personalidad, el honor y la dignidad del individuo. De ahí que se le considere a la política de competencia como uno de los pilares fundamentales de la Economía Social de Mercado.

- Los problemas sociales no pueden ser solucionados únicamente a través del mercado; ellos deben ser atacados con ayuda de la política social del Estado¹³.

10. Véase la exposición histórica, en: Werner Lachmann: *Economía y Ética. Escala de las Acciones Económicas*. Neuhausen 1989 (2da. edición).

11. Hoy tenemos lamentablemente que constatar que en la política económica alemana no se parte del ciudadano capaz (mayor de edad), sino del imposibilitado.

12. Véase: Dieter Cassel: *Política Económica como Política de Orden, en Política de Orden*. (Dieter Cassel, Bernd Thomas Ramb y H. Joerg Thieme, Hg.), Munich, 1988, págs. 313 - 333.

13. El ex-canciller Schmidt dijo una vez que la economía de mercado no podría ser nunca social por sí sola; de ahí que un equilibrio social no pudiera ser inducido a través de la economía de mercado. Por ello la política social contrasta drásticamente con la economía de mercado. Los representantes de la escuela

Lamentablemente en Alemania sólo se institucionalizó esta primera fase de la Economía Social de Mercado, la cual cobró importancia a raíz de la reconstrucción alemana. La segunda fase había sido concebida por el profesor Alfred Mueller-Armack¹⁴, pero no pudo ser puesta en marcha. El objetivo de esta segunda fase debía ser el enfoque de la política social como política comunitaria, en un proceso en el cual la política económica debía ser integrada en la política social. Ya en ese entonces se advertía en especial la necesidad de una política para la protección del medio ambiente.

- Se aspira a lograr una estabilización de los movimientos coyunturales que se observan en todas las sociedades industrializadas.

La estabilización debe alcanzarse con ayuda de una política coyuntural orientada globalmente, enfocada hacia los desequilibrios. Sin embargo, los objetivos de la política coyuntural no fueron cuantificados en un principio. Por ejemplo, la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda fue un objetivo primordial sin que los gobiernos estatales de aquella época hubiesen fijado una tasa de inflación deseada. Se partía de la necesidad de cumplir absolutamente el objetivo de estabilidad del poder adquisitivo, ya que la estabilidad del valor del dinero se consideraba decisiva para el desarrollo económico.

- Todas las medidas de política económica deben complementar el proceso del mercado, no encauzarlo.

Las medidas de política económica debían ser por ello no sólo acordes con los objetivos, sino también con las condiciones del mercado. La política económica debía fomentar en lo posible el proceso de mercado, no obstaculizarlo.

Después de este breve resumen de las ideas de la Economía Social de Mercado, a continuación se indicarán los principios de la política económica en la Economía Social de Mercado, especialmente la supremacía de la Política de Orden sobre la Política de Proceso.

III. Principios de la política económica

La política económica debe seguir según Walter Eucken ciertos principios básicos¹⁵. El distinguió entre los principios constitutivos, los principios reguladores, los principios

ORDO-liberal, los cuales consideran que los resultados del mercado pueden ser plausibles socialmente, se declaran en contra de una crítica de esta índole. Aún así se le debe reconocer a la mayoría de estos economistas, que resaltan que debe haber fuera de esta primera distribución de ingresos una segunda: la redistribución estatal, para adaptar el resultado del mercado a las necesidades sociales y mantener la paz en la comunidad.

14. Alfred Mueller-Armack fue durante 12 años secretario de Estado en el ministerio de economía con Ludwig Erhard como ministro de economía y vicecanciller.

15. La presentación de los principios de política económica de Walter Eucken sigue una versión presentada en Dieter Cassel op. cit.

complementarios potenciales y los principios de política de orden estatal. A continuación se presentarán en forma breve cada uno de dichos principios.

A. Los principios constitutivos

Los principios constitutivos incluyen:

- El principio fundamental de la tendencia a precios competitivos.

Esto no significa estrictamente el modelo neoclásico de competencia perfecta. El juego conjunto de muchos indefensos y pequeños oferentes y demandantes llevaría a una llamada "competencia de dormilones". En la política económica alemana hubo amplios debates respecto al modelo conductor para precios competitivos. Debe ponderarse entre los rendimientos a escala, las ventajas de tamaños y el elemento motivador de conquistar mayores participaciones en el mercado mediante el mejoramiento y el progreso técnico, y el peligro de que el progreso económico sea obstruido por medio de poder. El objetivo de la política económica debe ser el garantizar la competencia entre unidades económicas grandes; por ello se deberían prohibir en principio todos los carteles.

- El principio de la primacía de la estabilidad de precios.

Como el dinero representa la escala esencial para la actividad económica, esta unidad de medida no puede estar sujeta a cambios. La estabilidad de precios es la condición para la estabilidad económica¹⁶.

- El principio de mantener abiertos los mercados.

Para determinados sectores industriales puede resultar muy pequeño el mercado nacional. Se darían entonces concentraciones de poder. La competencia constante con el exterior mantiene la capacidad de rendimiento de la propia economía¹⁷.

- El principio de preferencia por la propiedad privada como medio de asignación del poder creador.

La experiencia histórica del estado fuertemente regulador, con asignaciones erradas consecuentes, fortaleció la convicción de que la propiedad privada es necesaria para la asignación eficiente, para que haya una fijación de precios justos de acuerdo con el mercado.

16. Imaginen si todos los años se fijaran nuevamente el metro, el kilogramo o la duración de una hora; se daría en el campo técnico una gran confusión. Algo parecido también es válido para la unidad de cuenta dinero en el proceso económico.

17. En la literatura sobre políticas de desarrollo hubo hace aproximadamente 20 años una fuerte discusión respecto a una estrategia de desarrollo orientada hacia afuera y otra orientada hacia adentro. Los países en desarrollo quisieron impulsar su expansión industrial a través de la sustitución de importaciones. Sin embargo, los países del Sudeste Asiático, orientados hacia las exportaciones, mostraron lo importantes que son los mercados abiertos y un enfoque hacia el mercado mundial.

- El principio de aplicación de la libertad de contrato de acuerdo con las condiciones de competencia.

En la economía debería prevalecer libertad de contrato. Sin embargo esta libertad de contrato podría ser usada en contra de la competencia. De ahí que las bases jurídicas debían estar enfocadas de tal forma que la libertad de contrato actuara de acuerdo con la competencia y no que la competencia fuera contrarrestada por aquella¹⁸.

- El principio de eliminación de limitaciones a las responsabilidades de los propietarios, y de unidad entre poder creador y responsabilidad.

Quien tenga en la sociedad poder creador por poseer propiedad privada, debe responder con su patrimonio por los resultados de sus decisiones. De ahí que se rechazaran las limitaciones a las responsabilidades. Hoy en día hay una discusión respecto a si sería conveniente restringir, por el progreso técnico, el margen de responsabilidades.

- El principio de predicción y constancia de la política económica.

Una política económica discontinua restringe la capacidad de acción de la economía. Si las pautas cambian constantemente, la economía no puede aspirar a lograr una asignación eficiente de recursos. Por el contrario la economía reaccionará en forma defensiva. Esto se ilustra por ejemplo con las políticas *stop and go* durante la política económica keynesiana, las cuales tuvieron efectos negativos sobre el crecimiento económico. Para una planeación de largo plazo óptima se requieren condiciones de política económica estables.

B. Los principios reguladores

Los principios reguladores abarcan:

- El principio de encauzamiento y corrección del poder de mercado.

El poder de mercado lleva a asignaciones erróneas e ineficientes.

Se deben tomar medidas para neutralizar el poder de mercado y para evitar la expansión de éste. La operatividad de este principio no es sencilla. Es difícil oponerse a un poder de mercado surgido por una mayor eficiencia. De otro lado, es difícil distinguir entre un aumento en la participación en el mercado causado por una mayor eficiencia, y uno causado por un mayor poder.

- El principio de corrección de la distribución del ingreso con orientación igualitaria, teniendo en cuenta sus efectos sobre la inversión.

18. Lamentablemente hay excepciones en este campo en la práctica de la política económica, las cuales tienen efectos devastadores sobre la economía. Aquí se puede pensar en fusiones forzadas por el Estado en el transporte, como también en la agricultura.

Como ya mencionó, la distribución primaria de ingresos requiere de una corrección. Aquí se hace evidente el componente social de la política económica. Al hacer dichas correcciones, se debe tener en cuenta su impacto sobre la inversión. Las posibilidades de crecimiento no deben ser debilitadas por las políticas redistributivas.

- El principio de corrección de externalidades.

Los representantes de la Economía Social de Mercado sabían también que el orden de mercado sólo era totalmente funcional bajo condiciones ideales distantes de la realidad. Esa distancia de las condiciones ideales se ve reducida mediante la corrección de externalidades.

- El principio de corrección de reacciones anormales de oferta.

Aquí se debe mencionar especialmente el mercado laboral. Un hogar, visto por el lado de los precios, va a reaccionar en forma anormal siempre que tenga que alcanzar un ingreso mínimo y sólo haya una fuente disponible para alcanzar este ingreso. En vez de ofrecer menos trabajo cuando el salario disminuye, aumentaría la oferta laboral, lo cual origina nuevamente presiones sobre los salarios. Se podría llegar así a una "explotación" de los trabajadores que socialmente no es deseada. Este tipo de reacción anormal de oferta contribuyó al desarrollo de la preocupación por la cuestión social en Europa.

3. *Los principios complementarios*

Como principios complementarios potenciales se consideran:

- El principio de evasión del particularismo y de integración de los reglamentos de competencia, de la fijación de leyes, de la jurisprudencia y de la administración.

Los representantes del ORDO-liberalismo resaltaron la interdependencia de los órdenes. Precisamente las experiencias de la República de Weimar enseñaron que las intervenciones puntuales podían tener consecuencias negativas. Por ello se recomendó para las medidas de política económica un complemento integral, el cual debía considerar todos los aspectos jurídicos, administrativos y económicos.

- El principio de abstención en medidas de política coyuntural.

Al Estado le fue reconocido el derecho de intervención ante fluctuaciones coyunturales. Sin embargo el Estado debería, en la medida de lo posible, abstenerse de intervenir. Esto es comparable con la idea de que el Estado debe abstenerse en caso de pequeñas fluctuaciones coyunturales e intervenir sólo en caso de alteraciones coyunturales graves.

- El principio de ayuda para la autoasistencia.

La política económica debería darse en forma subsidiaria. A cada ciudadano se le debería poner en condiciones de tomar decisiones independientemente y bajo su propia

responsabilidad. Para medidas de política social es particularmente importante considerar más intensamente este principio. En la política económica corriente se le restringe más y más al ciudadano, y se le arrebatan las posibilidades de autoasistencia. Hoy en día, por ejemplo, se establecen fuertes prestaciones estatales puestas a disposición por organizaciones paraestatales.

D. Los principios de orden estatal

Los principios de orden estatal abarcan:

- El principio de delimitación del poder de los grupos de interés.

Eucken sabía que los grupos de interés podían tener considerable influencia. En la concepción de medidas económicas se deben tener también en cuenta el conocimiento del Estado al respecto. Estos grupos de interés sin embargo no representan el interés general de la población; por ello su participación en la orientación de la política económica debe ser limitada.

- El principio de fijación de prioridades en la toma de nuevas funciones y de prelación de la Política de Orden frente a la Política de Proceso.

Detrás de esto se esconden dos ideas. El Estado debe, al asumir nuevas funciones, verificar si en efecto le corresponden y debe determinar qué entidad gubernamental se hará cargo de estas funciones. De otro lado, el Estado debe participar principalmente en la elaboración de funciones económicas sin perturbar el curso del proceso económico.

IV. Comparación entre Políticas de Orden y Políticas de Proceso

El Estado debe intervenir con Políticas de Orden en el proceso económico, cada vez que sean necesarias medidas de política económica. La función de la Política de Orden es la elaboración de un sistema general de reglas normativas sobre el comportamiento individual para alcanzar los objetivos de la política económica. Estas reglas deben ser fijadas de modo que por medio de las acciones voluntarias de los individuos libres se puedan lograr los objetivos sociales. El cumplimiento de estos reglamentos debe ser supervisado. Al exponer las reglas de Políticas de Orden se debe tener en cuenta especialmente un marco de requisitos para lograr los siguientes objetivos:

- La coordinación económica y la planeación.

¿Quién debe ser responsable de qué tipo de decisiones en la sociedad?

- Los derechos de propiedad.

Estos son importantes para la toma de decisiones económicas. La responsabilidad social de la propiedad está expuesta en la constitución alemana. Una intervención en la propiedad privada es realizada mediante participación en decisiones, pero también a través de la protección del medio ambiente y otras restricciones al poder de disposición

obre la propiedad. Así, se toma distancia del antiguo término latino de patrimonio, onde el dueño poseía el completo poder sobre la propiedad y se considera el patrimonio desde una perspectiva social.

- La organización del mercado.

Los mercados de factores deben seguir ciertas reglas. Se debe garantizar protección los niños, transparencia del mercado, protección al consumidor (la propaganda debe ser verdadera y leal), al igual que se debe garantizar protección contra la competencia uña y desleal. El mal uso del poder de mercado debe ser restringido por reglamentos e política de ordenamiento.

- El diseño y la reglamentación del sistema financiero, monetario y social.

El marco institucional debe fijarle límites a la libre celebración de contratos. Lo esencial son las características cualitativas del sistema económico, no las reglamentaciones cuantitativas¹⁹.

En las medidas de proceso el gobierno interviene en los sucesos económicos directamente, sin tomar en cuenta muchas veces las leyes del mercado. Esto sucede, por ejemplo, a través de programas laborales en la política coyuntural. Así mismo, en el área de la salud, a través de la fijación de precios y prestaciones. En vez de fijar responsabilidades de manera tal que los intereses individuales correspondan a los intereses sociales, el Estado ha tratado de guiar el proceso hacia la dirección por él deseada a través de reglamentos y supervisiones burocráticas. Los médicos se quejan actualmente por las fuertes reglamentaciones en el área de la salud y el intervencionismo extremo en la esfera de los tratamientos²⁰.

Quiero enunciar la importancia de la Política de Orden por medio de un ejemplo simple. En mi juventud jugué fútbol. Muchas veces no contábamos con un árbitro, por lo cual un jugador asumía esta función. En repetidas ocasiones se presentaron conflictos de interés, porque como el árbitro era a la vez miembro de un equipo, quería ganar. La reglamentación lleva muchas veces a disputas entre los equipos.

Por medio de este ejemplo podemos ilustrar la inconveniencia de la Política de proceso. El Estado debe fijar las reglas de juego y supervisarlas. Así se hace merecedor de su condición de formulador de medidas de Políticas de Orden. Además debe controlar constantemente la efectividad de las leyes y modificarlas en caso dado. Lo único que no puede hacer es tomar partido.

9. Los mercados en Alemania están fuertemente regulados. Por ejemplo, las horas de atención al público son fijadas por la ley. De otro lado, en el sector de la salud existen reglas que deforman el mercado, que casi no alcanzan a ser justificadas por la Política de Orden.

10. El potencial investigativo de la industria farmacéutica es reducido por la fijación de precios de los medicamentos por parte del Estado. En el sector farmacéutico no es posible la competencia de precios, porque las condiciones comerciales son fijadas por leyes. A cada asegurado le es indicado por el Estado cómo debe asegurarse y a qué tipo de prestaciones pueden aspirar todos los ciudadanos.

Tan pronto se da un resultado de la actividad económica que no es representativo de los intereses de la sociedad, pueden ser indispensables medidas de Política de Proceso. La introducción de medidas de Política de Proceso puede ser necesaria en caso de desempleo alto, inflación, desequilibrios comerciales, disparidades regionales y colapsos estructurales. La Política de Orden y la Política de Proceso deben seguir por ello un rumbo integrado, complementándose en sus efectos. La Política de Orden debe dirigir a la sociedad en el largo plazo. Las reglas de la Política de Proceso deben ser adoptadas para la corrección de disparidades en el corto plazo.

Entre las dos políticas puede haber relaciones de sustitución, de manera tal que un objetivo de política económica pueda ser alcanzado tanto por medio de medidas de Política de Orden como a través de instrumentos de Política de Proceso. Por ejemplo para asegurar la capacidad investigativa de la industria farmacéutica, se adoptaron mejoras en el derecho de patentes a través de medidas de Política de Orden, con una prolongación de la protección de patentes. Las medidas de la Política de Proceso pueden lograr el mismo objetivo a través de subsidios a la investigación. Pero también son posibles relaciones de complementariedad. Altas tasas de interés pueden ser combatidas a través de la reducción de la oferta monetaria adoptando medidas de Políticas de Proceso; las medidas de la Política de Orden pueden mejorar la competencia de precios rompiendo rigideces espaciales, por ejemplo a través de una mayor integración de los mercados mundiales.

Se debe cuestionar si no se están sobre-estimando los alcances de las intervenciones por medio de medidas de Política de Proceso por parte del Estado. La nueva economía política ha señalado que el Estado no representa un dictador benefactor que implanta y sigue objetivos sociales, sino que representa a hombres que tratan de imponer sus objetivos. ¿Se puede esperar que un Estado, incapaz de adoptar medidas de Política de Proceso correctas, fije las reglas de la Política de Orden para beneficio de la sociedad como un todo, sin que se tengan en cuenta sus propios intereses? Por ejemplo, es de ayuda para el político abogar en favor de medidas de Política de Proceso, porque así gana el apoyo de la gente; en tanto, las buenas medidas de Política de Orden son poco tratadas por la prensa. Este no es el medio adecuado para que el político se dé a conocer a la sociedad. De ahí que sea dudoso el hecho de que se pueda implantar la Política de Orden impulsada por la Economía Social de Mercado en una democracia parlamentaria. Ya Ludwig Erhard se había cuestionado si el sistema político de la República Federal de Alemania permitía llevar a cabo medidas económicas exitosas como las planteadas por el concepto original de la Economía Social de Mercado.

V. El desarrollo económico en los primeros años de la República Federal

Las condiciones vigentes después de la segunda guerra mundial fueron favorables para el desarrollo económico de Alemania. Las medidas de Política de Orden fueron necesarias, más no suficientes para la reconstrucción de Alemania. Después de haber tratado los aspectos teóricos de este proceso de desarrollo, entraremos a discutir los históricos.

El desarrollo económico alemán se puede dividir en tres períodos. Observamos una etapa de crecimiento económico sostenido alto (1948 - 1967), una etapa de menor

crecimiento con inflación creciente (1967 - 1975) y la consolidación con crecimiento bajo (1976 - 1986)²¹.

Entre 1950 y 1966 el PNB aumentó tres veces, lo cual significa una tasa de crecimiento anual promedio de 7.1%. Durante dicho período se implementó una política monetaria anticíclica. Las reservas monetarias no pudieron ser dirigidas siempre hacia sus objetivos debido a los tipos de cambio fijos y a la gran vulnerabilidad frente a la economía exterior. La política financiera no fue una medida de estabilidad durante el tiempo que se manejó la política monetaria en forma anticíclica. Hasta 1975, ésta estaba orientada hacia el crecimiento. A partir de 1975 se establecieron prioridades distributivas, y posteriormente objetivos estructurales. La política financiera durante ese período se puede considerar en definitiva de corte microeconómico y de oferta. También a política salarial en los primeros años de la República Federal contribuyó a alcanzar las poco usuales altas tasas de crecimiento sin que se diera una alta inflación²².

Los primeros quince años de Economía Social de Mercado le concedieron a Alemania el milagro económico, un éxito hasta entonces poco esperado. Los siguientes factores contribuyeron, junto con el concepto de la Economía Social de Mercado y su imposición parcial por parte de Ludwig Erhard, a lograr este éxito:

Después de la segunda guerra mundial surgió para la población alemana una perspectiva económica alentadora, la cual fue reforzada por la personalidad de Ludwig Erhard. La senda escogida por él, infundió confianza dentro de la población respecto al futuro, brindándole un tercer camino entre el liberalismo a ultranza y la economía burocrática planificadora. Hasta los 50's predominaba dentro del público aún una preferencia por la planificación y la administración de escasez. La política perseverante de Ludwig Erhard significó una nueva perspectiva llena de optimismo económico.

La destrucción casi total del capital productivo alemán permitió además una modernización completa. Diez años después de la guerra la República Federal de Alemania disponía de la tecnología más moderna de Europa. La política fiscal ejecutada ayudó a la autofinanciación de las inversiones por parte de los empresarios, por lo que se logró sobrellevar rápidamente la enorme escasez de capital.

Como se debían integrar diez millones de refugiados había una inmensa disponibilidad de mano de obra. Mientras en Febrero de 1950 se tenía una tasa de desempleo de 15%, para 1960 era sólo de 1%²³. Los oficiales del ejército alemán de ese entonces

21. A partir de finales de los 80's observamos una nueva fase, un crecimiento económico ascendente con una relativa estabilidad de precios.

22. Véase en Werner Ehrlicher: "Transformaciones en los Conceptos de la Política Monetaria, Financiera y Salarial 1948 - 1968", en *Desafíos de la Política Económica*. (Homenaje a Klaus Koehler), W. Filz, L. Huebl y R. Pohl (Hg.), Berlin, 1988, págs. 315 - 336.

23. Para una comparación del subempleo durante estos primeros años vea: Karl - Heinz Paquet: Subempleo en la Economía Social de Mercado - el Mercado de Trabajo Federal 1949 - 54 y 1982 - 87 en *Reforma Monetaria y Economía Social de Mercado. Experiencias y Perspectivas después de 40 Años.* (Wolfram Fischer, Hg.), Berlin 1989, págs. 471 - 487.

dotaron a la economía con administradores y expertos, con lo cual se dispuso también de capital humano calificado.

El plan Marshall adelantado por los Estados Unidos ayudó a sobrellevar la falta de divisas. A través de los medios disponibles se pudieron importar sin problema alimentos y materias primas. Así, el auge de la economía alemana no fue obstaculizado por restricciones al comercio exterior, ni tampoco por unas limitaciones en la disponibilidad de alimentos. Todo ello, a pesar de que el Reich alemán había perdido una parte de su territorio, en particular la zona del Este usada intensivamente para la agricultura.

Durante los primeros años se dieron únicamente cambios coyunturales débiles. Acá era donde el Banco Central como institución de carácter político independiente debía pasar la prueba de mantenerse. Por ejemplo durante la guerra de Corea el Banco Central había elevado las tasas de interés para frenar las expectativas inflacionarias. Adenauer quería citar al consejo del Banco Central a Bonn para discutir la política de tasas de interés. El consejo del Banco Central aludió que Frankfurt era la sede del banco y que el canciller podía ir a Frankfurt, a lo cual Adenauer se negó. Así, el Banco Central pudo mantener su autonomía en la política monetaria.

El desarrollo económico fue estabilizado inicialmente con ayuda de la política monetaria. En un principio la moneda alemana no era completamente convertible, razón por la cual la política monetaria continuaba sin ser influenciada por los desarrollos de la economía internacional.

Los primeros catorce años de la República Federal fueron marcados por una especial estabilidad política. La República Federal de Alemania tuvo desde 1949 hasta 1963 el mismo canciller (Konrad Adenauer), el mismo ministro de economía (Ludwig Erhard) y el mismo secretario de Estado en el ministerio de economía (el profesor Alfred Mueller-Armack). Esto permitió una política económica relativamente continua que sirvió de apoyo para la estructuración económica.

Las condiciones mencionadas arriba contribuyeron al fortalecimiento del concepto de Economía Social de Mercado dentro de la población. Estos primeros quince años pueden considerarse como los años dorados de la Economía Social de Mercado.

La política económica alemana ha perdido desde entonces eficiencia y efectividad. El concepto puro de la Economía Social de Mercado ha sido abandonado cada vez más.

A raíz de la convertibilidad de la moneda alemana se expuso a la economía a influencias del mercado mundial. En un principio no se estaba en capacidad de aislar la política monetaria de los shocks externos, debido al tipo de cambio fijo. La economía alemana sufrió pronto una escasez de fuerza laboral, tal que en 1960 comenzaron las primeras disputas por la distribución. El poder de los sindicatos se fortaleció notablemente a raíz del pleno empleo logrado. El clima social se solidificó; los movimientos de orientación izquierdista, muchas veces excluidos del Parlamento, ganaron importancia.

Mueller-Armack había diseñado ya la segunda fase de la Economía Social de Mercado. En ella debía tener principal importancia la "propiedad para todos". Se aspiraba a una política patrimonial, para facilitarle a las masas la consolidación de un patrimonio. Las medidas de formación también hacían parte de este concepto. Se partía de la base de que las condiciones iniciales debían ser mejores para todos. También la política de salud y el manejo de problemas del medio ambiente habían sido tomados en cuenta por Mueller-Armack.

En 1963 Erhard se convirtió en canciller y Mueller-Armack abandonó el ministerio de economía. Este vacío fue llenado por grupos de presión. Así, el concepto de Economía Social de Mercado se fue desvaneciendo paulatinamente.

Los años 60 fueron signados por políticas de estabilización global basándose en planteamientos keynesianos. La influencia de la política fiscal aumentó notablemente. El auge de la econometría alcanzó también a la política económica, de manera tal que ésta se redujo más y más a medidas cuantitativas, dejando parcialmente de lado los aspectos cualitativos. En 1967/68 se aprobó la ley de estabilidad y crecimiento. Esto llevó a un gran auge de la política fiscal como medida de proceso. La ley de estabilidad y crecimiento fue proclamada como el eje fundamental de las medidas de proceso para una sociedad dirigida por el mercado. Fue la ley de estabilización más moderna del mundo en su momento y su objetivo era conducir a una política económica racional. Se dio así la victoria de la macroeconomía sobre las concepciones de los ORDO-liberales.

A partir de finales de la década de los 60 se siguieron en Alemania medidas de política económica que pueden ser comprendidas como políticas de *stop and go*. Cada intervención estatal creaba las bases para nuevas intervenciones. El primer empujón de estabilización dado por el ministro de economía Schiller, ayudó a sobrepasar la recesión, pero produjo inflación. Se comenzó a observar que la política de estabilización era asimétrica y que no se había tenido en cuenta el aspecto inflacionario.

Durante la segunda fase, de 1967 a 1975, el crecimiento fue tan sólo de 4.1%. La inflación aumentó durante este período continuamente, especialmente debido a presiones de costos. La política monetaria tuvo que ser replanteada, porque los bancos comerciales mantenían lineamientos de liquidez diferentes. Posteriormente, en 1973, el Banco Federal Alemán recuperó control estrecho de la política monetaria. Sin embargo, fracasó en su objetivo principal que era el mantener el poder adquisitivo de la moneda²⁴.

El cambio de gobierno del año 1968 trajo consigo un cambio conceptual de la política financiera, fundamentándose entonces en bases keynesianas. Se decretó la ley de estabilidad y crecimiento, una de las mejores y más modernas medidas de este tipo, pero nunca fue aplicada. La política financiera anticíclica fue poco exitosa durante estos nueve años. De otro lado, en el campo salarial hubo fuertes disputas por la redistribución del ingreso.

24. En la República Federal de Alemania, las mayores tasas de inflación (de 7%) se registraron durante los años 1973 y 1974.

La tercera fase, que va de 1976 a 1986, arrojó tasas de crecimiento de aproximadamente 2.4%. Se logró nuevamente la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda. El Banco Federal Alemán comenzó por primera vez en 1975 a publicar los objetivos monetarios. Se desarrollaron nuevos instrumentos, los cuales permitían un mayor control sobre la cantidad de dinero (por ejemplo, las operaciones con títulos valores). La política financiera fue concebida para el largo plazo. La política salarial se replanteó considerando nuevamente los efectos sobre el empleo.

Este tercer período está caracterizado por una orientación a más largo plazo en los tres campos de la política económica. El alto endeudamiento estatal obligó a una consolidación del presupuesto, mientras el alto desempleo justificó un cambio conceptual en la política salarial. De otro lado, se puso en marcha un retroceso de la agresiva política de redistribución. Comenzó la lucha por la reducción de la jornada de trabajo. Entre tanto, las políticas monetaria y financiera se orientaron notablemente hacia el lado de la oferta²⁵.

A través de una política global marcadamente keynesiana se quería manipular la economía (*fine tuning*). El concepto antiguo de sólo pulir el proceso económico fue abandonado paulatinamente. La posibilidad de éxito de la política global era baja. Existían problemas de diagnóstico y terapia en la conducción de la economía. Igualmente se demostró que la formulación de objetivos de política económica era difícil. La política económica cuantitativa llevada a cabo, condujo a problemas económicos cada vez mayores. La política global, orientada cuantitativamente, exigió aparentemente demasiado de los políticos y de la teoría económica y sobreestimó sus capacidades²⁶.

A mediados de la década de los 80 comenzaron las primeras medidas de reforma, influenciadas por la euforia general de desregulación y privatización en Gran Bretaña y los Estados Unidos durante la administración Reagan.

Como la política económica alemana no era tan marcadamente keynesiana como la italiana, inglesa o norteamericana, no requería tanto del Estado como la *Planification Française* de su planeación indicativa, ni tampoco estaba excesivamente influenciada por ideas monetarias. Se destacaba como un caso singular frente a las políticas económicas de estos países.

Por otro lado, Alemania experimentó un aumento en el ya alto nivel de desempleo. El cambio de gobierno en 1982 contribuyó a reversar algunas intervenciones de Políticas de Proceso. Sin embargo ya no se logró ni siguió el concepto total de Economía Social de Mercado. La política de competencia permitió muchas excepciones y posibilitó el poder de mercado. Para solucionar problemas de política económica se

25. Véase Otto Schlecht: "Poder o debilidad de la política de orden - un balance después de 40 años de economía social de mercado", en *ORDO*, No. 40 (Stuttgart 1989), págs. 303, 320.

26. En este contexto se debe resaltar que la macroeconomía no representa ningún análisis causal, sino que es en el fondo un análisis de consistencia. En ella se hace evidente la ausencia del análisis causal de tipo microeconómico.

permitieron fusiones, las cuales a la vez aumentaron la esclerosis en la economía. El Banco Federal Alemán tenía, sin embargo, la posibilidad de seguir una política orientada a mantener la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.

Así, a partir de 1982 presenciamos un renacimiento de las Medidas de Orden. En este sentido, sobresalen los siguientes aspectos²⁷:

- Se busca reestablecer nuevamente la credibilidad, la continuidad y la consistencia de la política económica, de manera que sea nuevamente posible crear planes de largo plazo con reducción de la incertidumbre. Con ello se retorna al concepto de consistencia en la política económica propuesto por Eucken. Sólo cuando hay suficiente constancia en la política económica las empresas están dispuestas a calcular sus inversiones con un período de amortización del capital de 15 a 20 años.

- Se quiere lograr el fortalecimiento de la competencia, la apertura de los mercados hacia el interior y hacia el exterior, y una liberación de las regulaciones excesivas.

- Se recobra la garantía de estabilidad del poder adquisitivo. Fue reconocido que la inflación a lo sumo crea empleo en el corto plazo, pero en el largo plazo lo pone en peligro.

- La presencia estatal debe ser concentrada nuevamente en sus verdaderas funciones. La prestación estatal de servicios públicos debe ser transferida a entidades privadas en caso en que éstas lo puedan hacer mejor.

- Se desmontan los altos déficits públicos. (Sin embargo, la reunificación alemana ha contribuido a que se dé un gran salto hacia un nuevo endeudamiento.)

- El gobierno promete desmontar paulatinamente los subsidios y darle nuevamente prelación a las decisiones establecidas de acuerdo a las condiciones del mercado.

- Se disminuyen las cargas impositivas enemigas de la eficiencia y del crecimiento. En los 80's ya se había alcanzado en esta área cierto progreso. (La reunificación alemana ha conducido sin embargo a una mayor carga en el presupuesto estatal y amenaza con destruir los avances alcanzados).

- Se debe lograr que la capacidad financiera del sistema de seguridad social concuerde otra vez con los recursos disponibles. También aquí se han dado las primeras pautas, aunque no precisamente con medidas de política de ordenamiento.

VI. Anotaciones finales

El marco institucional de un banco central independiente fue ventajoso para la República Federal. Los políticos podían influir muy poco en la política monetaria, de manera que el efecto de ésta en la economía de Alemania Federal frente a otros países

27. Véase Otto Schlecht, Op. cit.

parece más favorable. No es entonces mérito de la política económica alemana, sino de un marco que se fijó en los años iniciales, y en parte es también un resultado de los reglamentos y las intervenciones de los aliados después de la primera guerra mundial.

Se puede decir que Alemania tuvo suerte después de la segunda guerra mundial; quizás la suerte del que es hábil. Ludwig Erhard influyó en forma decisiva al desarrollo económico, por medio de la orientación basada en los principios de la Economía Social de Mercado. Sin embargo, él tuvo que entrar varias veces en discusiones con el canciller. Cada batalla perdida por el ministro de economía constituyó simultáneamente una derrota para la Economía Social de Mercado²⁷.

Hay motivos para volver a considerar la conveniencia de las medidas de la Política de Orden. Todavía hay mucho por hacer en este campo. Mueller-Armack subrayó siempre que la Economía Social de Mercado no era una concepción cerrada, sino que debía ser entendida como una "idea progresiva sujeta a perfeccionamiento". La política económica no es un fin absoluto. Debe estar abierta a objetivos comunitarios y políticos y a posibilidades para el hombre. El individuo no debe sentirse presionado por la política económica, como tampoco se le debe restringir su rendimiento ni custodiar su capacidad de responsabilidad, del mismo modo que no se debe ser expuesto a una tentación moral.

27. Véase Werner Kaltefleiter: "Requisitos para la implementación de decisiones fundamentales después de la Segunda Guerra Mundial", en *Reforma Monetaria y Economía Social de Mercado. Experiencias y Perspectivas después de 40 Años*. (Wolfram Fischer, Hg.), Berlin 1989, págs. 61 - 76 y Norbert Kloten: "El Problema de estabilización: concepción y práctica económica", en *Reforma Monetaria y Economía Social de Mercado*. (op. cit.), págs. 79 - 111.