

1.17. Evolución dinámica y aplicación³

Los órdenes económicos no son estáticos e inamovibles sino que están sometidos a una dinámica de desarrollo permanente. Nuevas tendencias del pensamiento económico como la *nueva historia económica* (Douglas North) interpretan el cambio del orden económico como parte de un cambio general del marco institucional de la sociedad. En particular, se busca realizar un análisis de los incentivos que promueven ciertas formas de comportamiento para explicar el cambio del desarrollo económico y sus formas organizativas.

La Economía Social de Mercado es un sistema que tiene en cuenta la dinámica económico-institucional, y en este sentido es un ordenamiento flexible y adaptable a nuevos desafíos. Por eso incentiva a los agentes económicos a observar, analizar y controlar los procesos que ellos mismos desarrollan, a sancionar los posibles excesos y a adecuar las normas a medida que las condiciones cambian.

3 Este apartado es una representación de los desarrollos históricos de los artículos “Economía Social de Mercado: introducción”, por Friedrun Quaas, y “Economía Social de Mercado: implementación política, erosión y medidas requeridas”, por Christian Otto Schlecht(†), del *Diccionario de Economía Social de Mercado, Política Económica de la A a la Z*, op. cit.

En este sentido, no debe sorprender que la Economía Social de Mercado en Alemania haya tenido un estilo diferente entre 1949 y 1969, en los años setenta y ochenta y después de la unificación alemana en 1990. Los principios fundamentales no han sido cuestionados, sino su interpretación e implementación, ya sea acercándose al estilo original o incluso en determinados períodos alejándose del mismo. Actualmente, la literatura especializada distingue cuatro períodos.

I.17.1. Período fundacional

La primera fase (1948-1966), que constituyó el punto de partida de la aplicación concreta de la ESM, una vez superadas las dificultades iniciales se caracterizó por un cambio de expectativas y por la consecución sumamente exitosa de una serie de resultados económicos positivos.

La reforma económica y monetaria introducida el 20 de junio de 1948 en Alemania Occidental fue el primer paso hacia la implementación de la Economía Social de Mercado. Se creó así un orden social y económico que poco tiempo después se conocería y admiraría en el resto del mundo. Ludwig Erhard fue el hombre que, de manera imprevista, por iniciativa propia y desafiando múltiples resistencias provenientes de los más diversos sectores sociales, impulsó no solo una reforma económica, sino también una reforma monetaria que marcó el inicio de la historia de éxito que sería la nueva moneda, el marco alemán (DM).

El indicador de éxito fue el llamado *milagro económico* de los años de 1950, con una profunda modernización tecnológica del aparato productivo y la rápida mejora del nivel de vida de la población de Alemania Occidental. Los factores que favorecieron este desarrollo fueron la ayuda norteamericana provista por medio del Plan Marshall, la existencia de un gran potencial de mano de obra cualificada capaz de aprovechar la capacidad de producción en forma plena, la ausencia de recesiones importantes y una situación marcada por la estabilidad política interna.

La Economía Social de Mercado enfrentó su primera prueba al poco tiempo de haberse concretado la reforma monetaria. El 12 de noviembre de 1948, los sindicatos alemanes convocaron a una huelga general de 24 horas que tuvo un acatamiento masivo. La protesta no sólo estaba dirigida contra un temido aumento de los precios, sino también contra la política general de Erhard. Al mismo tiempo, el grupo político del SPD (Partido Socialdemócrata) en el Consejo Económico exigió la renuncia de Erhard. Sin embargo, ni la huelga general ni el pedido de renuncia tuvieron éxito. Una de las razones fue que se cumplió la promesa de Erhard de que los precios se estabilizarían a partir de fines de 1948.

La idea de la Economía Social de Mercado fue adoptada por la CDU a través de un proceso interno de debate. Tal como consta en el Programa de Ahlen de 1947, una parte de la CDU proponía también la socialización de algunos sectores de las industrias básicas y otra parte se oponía a las tendencias intervencionistas y apoyó el concepto económico elaborado por Erhard.

La Constitución sancionada en 1949 no definía un orden económico concreto para la República Federal de Alemania. Sin embargo, en su articulado quedaba consagrado un orden democrático con economía de mercado. Más adelante se agregarían la libertad contractual y de coalición, la garantía de la propiedad privada, una estructura estatal federal, la seguridad social, la participación obrera, la ley de autonomía del Banco Central, las leyes de competencia, la liberalización gradual del comercio exterior y la plena convertibilidad de la moneda.

El resultado de las primeras elecciones parlamentarias, celebradas el 14 de agosto de 1949, llevó al poder a Konrad Adenauer como primer Canciller Federal y a la designación de Erhard como Ministro de Economía, e implicó una decisión política a favor del orden económico y social de la Economía Social de Mercado. En las primeras elecciones parlamentarias de 1949, los adeptos a la Economía Social de Mercado ganaron por muy escaso margen. En su campaña electoral, el SPD había exigido la planificación y el control del aparato productivo por parte del Estado. Preveía la

socialización de las grandes empresas y la industria básica, las entidades bancarias y el sector de los seguros. Tal como consta en el Programa de Ahlen de 1947, una parte de la CDU favorecía igualmente la socialización de por lo menos algunos sectores de las industrias básicas. El FDP (Partido Liberal) se opuso desde un principio a las tendencias intervencionistas y en la fase crucial de 1948 apoyó el concepto económico elaborado por Erhard cuando era director administrativo del área económica unificada de Frankfurt a.M. y estaba dedicado a concebir la reforma monetaria con la liberación de los precios.

En los años cincuenta aparecieron problemas en el mercado laboral. En el transcurso de 1949, el número de desempleados había subido de 800.000 a 1,5 millones en enero de 1950. Muchos culparon nuevamente a la Economía Social de Mercado por esta evolución. También los aliados criticaron la aparente inacción del gobierno alemán y exigieron modificar la política económica en dirección a la política de pleno empleo desarrollada por Keynes. Sin embargo, este tipo de medidas era contrario a las convicciones de Erhard. Para él, la situación económica era la consecuencia de una falta de capital de inversión. En consecuencia, abogó a favor de medidas de fomento de la formación de capital y de la inversión privada porque sostenía que de esta manera se generarían puestos de trabajo en el mediano plazo.

Los primeros años de su implementación constituyeron una fase decisiva para la Economía Social de Mercado. Adenauer enfrentaba algunas críticas por respaldar la política económica seguida por su Ministro de Economía. Para tener elementos de juicio, el Canciller Federal encargó, a comienzos de 1950, un trabajo de investigación para tener una evaluación independiente de la política económica alemana. La persona encargada fue Wilhelm Röpke, porque su ideología básica era del agrado de Adenauer y porque la reputación internacional de este investigador era intachable. En su trabajo llamado “¿Es correcta la política económica alemana?”, Röpke demostró que no había alternativa a la vía emprendida por Erhard. El informe de Röpke fortaleció a Erhard e impidió una reorientación hacia un sistema de mayor planificación y control estatal.

En 1951, tanto Erhard como el modelo de la Economía Social de Mercado volvieron a ser el blanco de duras críticas. Como consecuencia de la Guerra de Corea, los aliados exigieron una mayor planificación estatal y controles de precios y divisas. Erhard resistió la “tentación de la economía planificada” y la enorme presión interna ofreciendo a cambio pequeñas concesiones. Nuevamente se mantuvo firme en su camino y la rápida recuperación económica experimentada en el transcurso de los años cincuenta confirmó al poco tiempo su política. El éxito económico era visible y palpable para todos.

Hasta mediados de los años sesenta, el desarrollo económico de Alemania Occidental se caracterizó por altas tasas de crecimiento y estabilidad de precios. Se logró reducir el desempleo en forma gradual y a fines de los años cincuenta se había alcanzado el pleno empleo e incluso se tuvo que contratar mano de obra en el extranjero. El *Made in Germany* se convirtió en un sello de calidad mundialmente reconocido. Erhard rechazó la idea del **milagro económico**, señalando que el desarrollo económico no era un milagro, sino únicamente “la consecuencia del esfuerzo honesto de todo un pueblo que tuvo la oportunidad de volver a aplicar la iniciativa humana, la libertad humana, las energías humanas”.

Al margen de su visible éxito como ministro de Economía, Erhard debía su popularidad especialmente a su evidente idoneidad profesional. Al final del mandato de Adenauer se esperaban de Erhard nuevos impulsos políticos, nuevas medidas y optimismo. El 16 de octubre de 1963 fue elegido Canciller Federal con la gran mayoría de votos del Bundestag.

Sin embargo, un primer ciclo de estancamiento de la economía sobrevino en 1966/67, con un crecimiento ligeramente inferior al 2% en 1966, lo que no podía compararse con las tasas de crecimiento usuales en los años anteriores, signados por el éxito. El incipiente estancamiento generó pesimismo acerca de su política. Las demandas por una mayor intervención del Estado y las exageradas exigencias salariales socavaron la política de Erhard, caracterizada por la mesura y la moderación. Sus apelaciones a no sobre-exigir la economía no fueron escuchadas.

La fractura de su gobierno de coalición con el partido FDP se produjo a raíz del debate presupuestario de 1967, en el que Erhard se opuso a que el déficit presupuestario fuera financiado con un mayor endeudamiento público y propuso un aumento de los impuestos. Finalmente, Erhard renunció a su cargo de Canciller Federal el 30 de noviembre de 1966, antes de que una votación adversa provocara su caída.

I.17.2. Política de control global

En la segunda fase, que se extendió entre los sesenta y fines de los setenta, predominó una política de control global caracterizada por el keynesianismo y por el intervencionismo. Paralelamente, se redujeron las funciones de la economía de mercado y se violaron los principios de mercado expresados en el principio político de la libertad y el criterio de que la política económica impulsada desde el Estado debe guardar conformidad con el mercado.

Era la hora de los socialdemócratas y, especialmente, de las ideas de Karl Schiller. A pesar de que en su programa partidario aprobado a fines de los años cincuenta en Bad Godesberg el SPD había adherido a la Economía Social de Mercado, el nuevo gobierno impulsó cambios en la política económica. El concepto ordenador de la economía de mercado fue combinado con el concepto keynesiano de control global de los procesos económicos. El Estado intentó incentivar el crecimiento económico recurriendo al control de la demanda y garantizar la estabilidad mediante una **acción concertada** con participación del Estado, las asociaciones de empleadores, los sindicatos y el Banco Central alemán (*Bundesbank*).

Schiller acuñó el eslogan de una “economía de mercado ilustrada” y en un primer momento logró revertir efectivamente el estancamiento económico. Parecía que se podía dominar el ciclo económico y que el desarrollo económico dependía exclusivamente de las medidas que se tomaban. Sin embargo, se hizo un uso excesivo de políticas expansivas frente a la recesión y falta de medidas que permitieran evitar un recalentamiento de la

economía. Como consecuencia de la política encarada, se operó una expansión del sector público al mismo tiempo que se fueron transfiriendo al Estado una serie de responsabilidades en el plano económico.

En particular en la difícil etapa que siguió a la crisis del petróleo y al colapso del sistema monetario de Bretton Woods en 1973, la *nueva política económica* demostró ser el camino equivocado. La economía se resintió como consecuencia del desborde de las demandas salariales y la situación económica de las empresas empeoró en forma dramática. Más allá de ello, los problemas del sector externo provocaron turbulencias en la política monetaria.

Las apresuradas reformas impulsadas por el gobierno integrado por socialdemócratas y liberales acrecentaron la tendencia hacia el Estado bienestarista. Se ignoró la regla según la cual solo se puede gastar lo que antes se generó. Los presupuestos públicos comenzaron a acumular deudas y la participación del gasto público en el Producto Interno Bruto, ubicada en un 30% en los años sesenta, subió a más del 50% a fines de los años setenta. Ningún otro indicador muestra tan claramente que se habían abandonado los principios de la Economía Social de Mercado: 50% de participación del gasto público en el PIB reflejaba una economía que solo era de mercado en un 50%.

A medida que esta *nueva* política económica perduraba en el tiempo y sus problemas se hacían cada vez más numerosos se comenzó a comprender la necesidad de un cambio y la recuperación de las bases de la Economía Social de Mercado como elemento rector de la política económica.

I.17.3. Retorno al principio del mercado

La tercera fase, que coincidió aproximadamente con la década de los años ochenta, se inició con el fracaso de la política del control global. La reorientación de la política económica, iniciada con el cambio de gobierno en 1982, incentivó los elementos económicos del mercado pero, en su conjunto, esta fase se caracteriza por el estancamiento de la

política de ordenamiento y la necesidad urgente de impulsar una serie de reformas.

Como consecuencia de la discusión política sobre la consolidación del presupuesto y la reducción de la participación del gasto público en el PIB –más algunos temas controvertidos de política exterior y de seguridad–, las elecciones de octubre de 1982 determinaron finalmente un cambio en el signo político del gobierno y el regreso a una política más orientada hacia la economía de mercado. Con la reducción de la deuda pública, una considerable baja de los impuestos y las primeras desregulaciones y privatizaciones nació una nueva dinámica económica. Como primer paso se logró restablecer la confianza en la política económica y la estabilidad interna: se redujo la proporción del gasto público en el PIB, el déficit fiscal, el endeudamiento nuevo y la inflación. A partir de estas medidas, la economía comenzó a crecer nuevamente.

La nueva política se orientó hacia una economía orientada a *incentivar la oferta* y se caracterizó por medidas de desregulación, desburocratización y orientación hacia el mercado mundial. En términos estrictos, sin embargo, esta política ya no cumplía con el principio de la Economía Social de Mercado de Ludwig Erhard, cuyo postulado decía que la política no puede servir exclusiva o primordialmente a la economía y que la economía no puede ser un fin en sí mismo, sino estar al servicio del consumidor.

Incluso una economía floreciente sólo tiene sentido si crea *bienestar para todos*, para lo cual se precisa contar con un adecuado marco general que permita el funcionamiento de una economía que impulse la competencia y un desarrollo de mejores condiciones sociales. Como resultado de la consolidación de las finanzas públicas y la reforma tributaria se crearon condiciones estables para la economía nacional y el sector externo, lo cual fundó las bases de la recuperación económica de los años ochenta. Asimismo, este fundamento iba a constituir el marco económico de la reunificación alemana porque permitiría posteriormente financiar las importantes transferencias de recursos de la parte occidental para la reconstrucción de la parte este del país.

I.17.4. Reunificación e introducción del euro

En 1988, el floreciente sector exportador de la República Federal de Alemania generó un superávit récord en la balanza de cuenta corriente de ese país de 85 mil millones de marcos alemanes. Alemania occidental estaba aprovechando la creciente integración con la economía de sus países vecinos para impulsar su vigoroso comercio exterior. Fue en estas circunstancias que se produjo un hecho imprevisto en la parte oriental de Alemania. En efecto, el 9 de noviembre de 1989 cae el Muro de Berlín y se pone en marcha un proceso de una dinámica increíble. No pasaría siquiera un año hasta que el 3 de octubre de 1990 se consumara la reunificación estatal de Alemania; la unión monetaria, económica y social de ambos Estados alemanes incluso se había concretado el primero de julio de 1990. Tras más de cuatro décadas, la Economía Social de Mercado sustituía a la economía comunista en el este de Alemania y se convertía en el orden económico de la Alemania reunificada.

En los meses de invierno de 1989-1990, economistas y expertos en política monetaria habían analizado numerosos modelos acerca de cómo concretar una aproximación económica entre la República Federal de Alemania y la República Democrática de Alemania (RDA). Todos estos análisis preveían planes de largo plazo con diferentes niveles de integración para la economía de ambas Alemanias. Finalmente, el inminente colapso económico y social de la RDA dictaría el cronograma. El número creciente de personas que masivamente huían desde la parte este hacia la parte occidental desbordó el deseo de soluciones prudentes. De hecho, el número de personas que abandonaban la RDA sólo disminuyó a partir de la introducción del marco alemán en esa parte de la nación.

Para sorpresa de muchos expertos en finanzas, la conversión monetaria se concretó prácticamente sin problemas. No obstante, a este trámite le siguió un duro despertar. La cabal dimensión del desastre que significó el socialismo implementado en la RDA se puso de manifiesto sólo poco a poco. Apenas un 2% de las empresas germano-orientales estaba en condiciones de competir en el mercado mundial. En lugar de un beneficio esti-

mado de 300 mil millones de marcos, la privatización de las industrias “propiedad del pueblo” generó pérdidas por 500 mil millones de marcos.

A diferencia de 1949, no se produjo un “milagro económico”. Por el contrario, la transformación de la economía de la RDA demostró ser dolorosa y conflictiva. Se puso de manifiesto que una cosa era reconstruir un país en ruinas a partir del modelo de la Economía Social de Mercado y otra muy diferente, reconvertir una economía comunista en función de ese modelo. Durante muchos años, el elevado índice de desempleo sería el tema dominante. Para salvar al menos una parte de las deficitarias industrias estatales, era ineludible realizar despidos. Hoy, apenas tres de cada cuatro empleados trabajan en la misma empresa en que trabajaban en 1989.

No fue posible generar en Alemania oriental un proceso autosostenible de aproximación a la economía de Alemania occidental. Lograrlo demandó un formidable paquete de ayuda que sumó 450 mil millones de marcos tan sólo en los primeros tres años, equivalente al 65% del producto nacional bruto de Alemania oriental. Para generar condiciones aproximadamente asimilables se procedió a modernizar toda la infraestructura, incluidas centrales energéticas, redes de corriente eléctrica, sistemas cloacales, calles, vías férreas y red de comunicaciones. En los tres años posteriores a 1990 se conectaron en Alemania oriental más líneas telefónicas que en 30 años de comunismo. Al mismo tiempo, hubo importantes planes de ayuda para que el sector privado, oficios y empresas, pudieran volver a establecerse.

Fue también gracias a estos programas que la economía en la región este de Alemania pudo crecer entre 2000 y 2008 al doble de la economía en Alemania occidental. Hoy, los niveles de productividad se están aproximando: en tanto que a comienzos de la década de 1990 la productividad era de apenas el 40% del nivel occidental, hoy es del 70%. Tras la radical reestructuración, la industria es competitiva internacionalmente y, posiblemente, pronto el principal problema de la economía oriental ya no será el elevado índice de desempleo sino la falta de personal calificado.

Catorce meses después de haberse concretado la unidad alemana, el 11 de diciembre de 1991 los jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Europea celebraron el Tratado de Maastricht, el último paso previo a la introducción de una moneda europea común. Con mucho pesar, los alemanes se desprendieron del fuerte marco alemán (DM). En la primera mitad del siglo XX habían experimentado en más de una oportunidad dolorosamente la importancia que tiene la estabilidad de la moneda como condición para un orden económico eficiente y socialmente justo. Para los países vecinos de Alemania, una moneda europea común significaba tener voz en la política monetaria europea, que hasta ahora se había visto dominada por el Bundesbank de Alemania occidental. La renuncia de los alemanes a su predominio monetario facilitó a Francia la decisión de manifestarse a favor de la unidad alemana. Si bien los alemanes aceptaron transferir el control de la política monetaria a instituciones comunitarias, le dieron mucha importancia a que las nuevas estructuras respondieran básicamente al exitoso modelo alemán. Hoy, el Banco Central Europeo, con sede en Frankfurt, tiene como principal función, al igual que el Bundesbank alemán, asegurar la estabilidad de valor de la moneda y es independiente del poder político. Un Pacto de Estabilidad y Crecimiento, decidido en la cumbre europea de Dublín en 1996, que impone a los Estados de la eurozona un valor de referencia del 3% del producto bruto nacional como techo para el endeudamiento anual, debía generar una mayor estabilidad y hacerle a la población alemana más fácil la despedida del marco.

El 1 de enero de 1999 entró en vigor la Unión Monetaria Europea, con el euro como dinero bancario. Finalmente, el osado plan de una moneda común para 310 millones de europeos se hizo realidad con la introducción del dinero en efectivo con esa denominación el 1 de enero de 2002.

Palabras clave

Nueva historia económica

Milagro económico alemán

Política del control global

Conflictos de objetivos de la política económica

Privatización

Desregulación

Acción concertada

Reunificación

Nueva política económica