

# UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES

CATEDRA DE POLITICA ECONOMICA DE LA EMPRESA

PROF. DR. SANTIAGO GARCIA ECHEVARRIA

Working Papers: n° 57

Título: Génesis de la Economía  
Social de Mercado

Autor: O. Schlecht

Fecha: Marzo 1981



DOC-1-a-57



D.

Universidad de Alcalá de Henares  
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales  
Cátedra de Política Económica de la Empresa  
Alcalá de Henares - Madrid

Working Papers: nº 57  
Título: Génesis de la Economía  
Social de Mercado  
Autor: O. Schlecht  
Fecha: Marzo 1981

Secretaría de Redacción:  
Srta. María Luisa Blasco Laviña



C Dr. Santiago García Echevarría

Se prohíbe la reproducción total o parcial por cualquier método del contenido de este trabajo sin previa autorización escrita.

Se trata de trabajos de investigación internos de la Cátedra.

Working Paper n° 57

GENESIS DE LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

Dr. O. Schlecht

Secretario de Estado del Ministerio Federal de  
Economía, de la República Federal de Alemania

Acotaciones del editor

Con el fin de situar al lector de este documento en la aportación que significa el mismo, quiero situar tanto la personalidad del autor como el motivo que nos ha llevado a su publicación.

El autor, Dr. Schlecht, ha sido una de las personalidades claves en la aplicación de una Economía Social de Mercado en la República Federal de Alemania desde los primeros tiempos. En todo el proceso de configuración de este pensamiento económico, y en la función específica del Dr. Schlecht de su aplicación a la práctica de la política económica, ha sido el enlace clave para interpretar el pensamiento económico, analizar la realidad normativa de la Política Económica y buscar algo que en todo el espíritu de los más viejos maestros de esta doctrina ha interesado constantemente: La constancia de la Política Económica.

Son muchas décadas en las que el Dr. Schlecht ha tenido la gran oportunidad de trabajar en los planteamientos teóricos y traducirlos a la realidad cambiante de la práctica contribuyendo, de esta manera, al éxito, no sólo de la Política Económica en su realidad, sino también al enriquecimiento muy serio de toda la doctrina de la Economía Social de Mercado.

Este documento corresponde a la conferencia inaugural que pronunció el Dr. Schlecht en sustitución del Prof. Schiller con motivo del Congreso del Verein für Socialpolitik el pasado mes de Septiembre en Nuremberg, Congreso que se dedicó al tema de "Las posibilidades futuras de la Economía Social de Mercado".

En esta aportación recoge el autor no sólo lo que ha sido el proceso en su evolución intelectual y en su versión a la práctica de la Economía Social de Mercado, sino que además traza con líneas maestras las relaciones con formas de pensamiento liberales y con todo el problema que implica la vieja tradición social alemana.

---

Creo que dada la experiencia del Dr. Schlecht, su gran fundamentación teórica al haber sido discípulo de uno de los más destacados pioneros de este pensamiento económico y, considerando además las perspectivas de futuro de este ordenamiento económico, sirve, y así lo hemos entendido, esta aportación para aclarar al lector español donde está situada doctrinalmente la Economía Social de Mercado, cuáles son sus posibilidades de adaptación al medio cambiante, y cómo se garantiza uno de los criterios básicos de la Política Económica: La mencionada constancia de la Política Económica.

LA GENESIS DEL CONCEPTO DE LA ECONOMIA SOCIAL DE -  
MERCADO

Dr. Otto Schlecht

Secretario de Estado Ministerio Federal de Economía.

Consideraciones previas

Karl Schiller

1. Considero para mi un gran honor poder representar en esta conferencia inaugural del Congreso del Verein für Social Politik al Prof. Karl Schiller.

"Curriculum  
vitae"

2. Desde nace casi 28 años, en el Ministerio Federal de Economía, actuo configurando oficialmente la política económica y en el período de Karl Schiller fuí director del departamento de Política Económica(Grund-satzabteilung) y estaba considerado como un jefe del departamento staff; entretanto,ne actuado con seis ministros y, por lo que yo creo, sin haberse producido ningún retroceso o debilitamiento en la política de ordenamiento económico. Se me señala incluso hoy día, de lo que estoy muy orgulloso, de que sigo siendo aún "neoliberal". El hecho de que Karl Schiller precisamente haya pedido a una persona como a mí el que le sustituya en este tema, y también el hecho de que Armin Gutowski se encuentre asesorando al Gobierno Chino en lugar de estar dando la conferencia sobre Economía Social de Mercado aquí, sobre cómo pueden introducirse elementos de Economía de Mercado en el sistema económico allí existente, me permite considerar que ambos elementos constituyen más bien vín-

culos para la génesis, desarrollo, perfeccionamiento de nuestro ordenamiento económico que mi propia conferencia.

Exposición  
de  
objetivos

3. No tengan Vds. ninguna preocupación (alguno la tenía) del hecho de que yo, como miembro del Sistema Gubernamental, trate de actuar en forma de autoalabanza. Me voy a esforzar en una posición crítica como miembro interno de la estructura, pero no puedo olvidar sencillamente mi origen de la escuela de Freiburg y los 28 años del Ministerio Federal de Economía. Seguro que Vds. tampoco lo han esperado lo que hace precisamente la cosa más interesante.

Limitaciones...

4. Una génesis exhaustiva de la Economía Social de Mercado no es precisamente mi función, ya que ésta ocuparía durante mucho tiempo a un investigador en el campo de la historia humana y económica. Veán, por lo tanto, a un práctico de la política económica que ha dispuesto de poco tiempo para la preparación y que ahora solamente dispone de 50 minutos por lo que sólo trataré de dar unas pinceladas.

Origen de la  
Economía Social  
de Mercado

"Génesis" es en el Antiguo Testamento la "Historia de la Creación" como también "La Historia de los Padres". La génesis de la Economía Social de Mercado comienza si bien no en los tiempos de Adán y Eva si, sin embargo, en los tiempos de Adam Smith.

Hayek

Hayek discute, sin embargo, de forma llana y acusante, el que pueda darse una Economía Social de Mercado, ya que una Economía Social de Mercado no es precisamente una Economía de Mercado.

Necesidad  
del Estado

Economía  
como ciencia

Tampoco oculta Hayek el que en todo el sistema político y social el Estado tiene que jugar un papel importante. Parece ser que se trata probablemente sólo por el hecho de cómo el Estado realiza este papel. De forma que un sistema reconocido por su eficiencia y por su capacidad de configuración de las libertades humanas, como lo es la Economía de Mercado, precisa de un marco estatal, necesita además una complementación económica y de sociedad y también una corrección de los sectores. El conocimiento y la discusión sobre qué tipo y magnitud de actuación estatal se puede encontrar en la literatura en épocas muy posteriores a la actual precisamente, hasta el momento en el que comienza la Economía como ciencia. Por ello puede decirse que su historia comienza con Adam Smith.

### I. El liberalismo clásico

Liberalismo  
clásico  
"versus"  
Liberalismo  
antihumano

Al liberalismo clásico, cuyo origen propiamente dicho se sitúa en la obra de Adam Smith "La riqueza de las Naciones" se le ha acusado y se le acusa frecuentemente de que se trata de un liberalismo antihumano, y que representa un mecanismo de mercado "puro" sin las intervenciones correctoras y ordenadoras del Estado.

En torno al  
"Laissez-  
faire"....

El "Laissez-faire" se ha convertido en este planteamiento casi en una infamia, para aquellos que quieren delimitarlo o que quieren condenarlo en su conjunto. Este cuadro es, al menos por lo que se refiere a sus "padres espirituales", en muchos de los planteamientos, insuficiente. El propio surgimiento del concepto "laissez-faire", tal como se transmitió de

forma anecdótica por Kant, señala el que nunca se ha pretendido con ello presentar "la ley de la selva" totalmente sin Estado.

La exposición  
de Kant

Según la exposición de Kant un ministro francés llamó a conocidos comerciantes y les exigió propuestas sobre cómo puede realizarse el comercio. Después de que el uno le diese una respuesta y el otro le diese otra, un viejo comerciante dijo, el que precisamente había callado en toda la discusión, lo siguiente: Crea buenos caminos, facilita buen dinero, concede un derecho de cambio adecuado y otras cosas por el estilo, y por tanto "déjanos hacer"

Estado y  
economía  
privada

Según lo cuál el Estado tiene funciones necesarias y muy importantes que realizar, pero la economía privada acepta, por su parte, las funciones que pueden ser mejor resueltas por ella que por el propio Estado.

La división  
del trabajo

Este principio de división de trabajo entre Estado y economía privada se encuentra tanto en Adam Smith como también en casi todos los autores relevantes del liberalismo clásico.

John Stuart  
Mill

Ya John Stuart Mill fué más lejos; su confesión de la importancia y papel del Estado no se diferencia, probablemente, de forma fundamental, de las concepciones "modernas" de la actividad estatal. Acepto la necesidad de las reglas estatales para solucionar los conflictos privados; recomendaba gastos para la formación de la investigación básica y la creación de los sindicatos acusaba además el que no existiera una igualdad de oportunidades y defendía una política social estatal en el sentido de ayudar a los peor



situados. Es significativo para la posición social de John Stuart Mill el hecho de que Schumpeter lo haya denominado como un socialista ilusionario.

El compromiso social de los clásicos no se agotaba, sin embargo, con el establecimiento de un catálogo de necesidades sociales, sino que su compromiso por un "orden natural" significaba un compromiso en favor del mecanismo más eficiente, incluso para alcanzar los objetivos sociales, ya que tampoco, como los liberales de nuestro siglo, la defensa de un orden libre, que deje a la iniciativa de cada uno de los agentes suficiente espacio como, por ejemplo, con posiciones favorables al empresario o slogans parecidos, sino que ésta surge solamente de la superioridad un tipo de regulación de las relaciones económicas entre los hombres. Pero es que, además, es que se reconoció tanto la importancia de las limitaciones del poder estatal como la estrechez del camino en el que se mueve el Estado en las intervenciones directas entre el marco de la actividad adecuada y las distorsiones desventajosas de los resultados de mercado.

Mill escribió, en cuanto a los límites de la política social estatal, lo siguiente: "el problema que se trata de resolver es de una sutileza especial, así como de una importancia clave a la hora de determinar cuál es el importe adicional de ayuda necesaria que hay que dar con el menor atractivo que se puede aplicar a una confianza insatisfactoria".

El "orden natural"

John Stuart Mill y la política social

## II. La cuestión social en el siglo XIX:

Por lo tanto, a pesar de que existía un importante monto social en las ideas clásicas, que no consiguieron reflejarse suficientemente en la práctica, no se podía ya parar el liberalismo clásico. El liberalismo económico realmente practicado o capitalismo implica defectos decisivos con consecuencias para el proletariado industrial. Karl Marx los ha descrito. El Estado solamente jugó en la praxis un papel pasivo, un papel de "vigilante". El surgimiento de la industrialización en la segunda mitad del siglo XIX y el surgimiento cada vez de forma más clara -a pesar del creciente bienestar- en la opinión pública de las diferencias de clases y de la pobreza en la clase trabajadora, marcó sus señales también en la economía.

Más tarde, después de 1870, se rompió, tal como señala Schumpeter, la alianza entre liberalismo y economía y en aquél entonces, en casi todos los países apoyaron, los economistas, las correcciones al liberalismo.

De especial importancia fué este movimiento en Alemania. La creación del Verein für Socialpolitik en el año 1872, creación en la que participó de forma decisiva Adolf Wagner y el surgimiento de la orientación económica que se ha denominado más tarde de forma despectiva como "socialistas de cátedra," constituyen elementos de enjuiciamiento claros. 60 años después Sombart ha dicho lo siguiente sobre los comienzos de esta época: "Concedió a la clase trabajadora, que era muda en aquél entonces, su voz".

Karl Marx y los defectos del capitalismo

Liberalismo y economía

La "Verein für Socialpolitik" y los "socialistas de cátedra"

La Doctrina  
social de la  
Iglesia

A esta frase creo que no hay nada más que añadir. Todo lo que se añada en alabanza para los fundadores del Verein für Socialpolitik sería, a mi entender, en detrimento suyo. También, por parte de la doctrina social de la Iglesia, se marcaron en esta época ya impulsos muy acentuados para la consideración de la situación de los trabajadores. Su expresión más clara se encontró en esta nueva "política social" y, más tarde, en toda la legislación social de la era Bismarck.

Schmöller,  
Brentano  
Böhm-Bawerk

Los economistas más destacados de esta época en todo el área de habla alemana, además de Wagner, sobre todo Schmöller, Brentano, Böhm-Bawerk y más tarde Sombart, no eran, en ninguno de los casos, pensadores enemigos de las ideas liberales. La mayoría de ellos se sintieron como liberales y fueron siempre defensores del libre comercio. En las cuestiones sociales vieron fundamentalmente un reto más acentuado para el Estado que los clásicos.

Las consecuencias  
de la libre  
concurrència

A esto había que añadir los nuevos conocimientos sobre las consecuencias de la libre competencia. Böhm-Bawerk hablaba ya en 1886 de los efectos negativos de la libre competencia, porque en determinados casos "la concurrencia de intercambio egoísta no lleva precisamente a la distribución más fértil desde el punto de vista de la Sociedad con la mejor utilización para los niveles de vida y el desarrollo de los pueblos....".

Introducción del  
impuesto progresivo  
sobre la renta

En la base de estas consideraciones (que posteriormente fueron demostradas teóricamente) por Marshall se encuentran las condiciones decisivas, precisamente las Leyes de la utilidad marginal decreciente, y que preparaba el Ministro de Hacienda austriaco Böhm-Bawerk, en introducción de un impuesto sobre la

renta progresivo que no existía en aquél entonces en ningún país y que solamente pudo establecerse de forma definitiva en los años 90 en Alemania y en Austria.

Este impuesto progresivo, que actualmente es la cosa más natural, significó un gran progreso en dirección a una igualdad mayor y a una modificación de los resultados del mercado. La magnitud de este progreso debe verse en el hecho de que también en nuestro momento actual ha sido atacado fuertemente por un liberal destacado como es Hayek.

En este período se desarrolló en las Escuelas Económicas Alemanas, estrechamente vinculadas al nombre de Gustav Schmöller, la denominada Escuela Histórica.

Sobre el valor científico de sus trabajos se ha discutido mucho; Walter Eucken se ocupó fundamentalmente de esta discusión. Han contribuído, de seguro, también a un tipo de pensamiento que más tarde se pudo valorar, como de gran importancia, también para la caracterización de la Economía Social de Mercado. Como consecuencia de sus trabajos históricos, mediante la descripción de los diferentes estilos económicos, se estableció la piedra fundamental -tal como ha señalado Müller-Armack- para el pensamiento de Ordenes y, con ello, también para la comparación de los sistemas económicos.

Dirección hacia una mayor igualdad

La Escuela Histórica

Desarrollo de la concepción de los Ordenes

III. Reacción a la intervención asistida después de 1918;

Este pensamiento, sin embargo, no estaba lo suficientemente acentuado y su importancia tampoco se había elaborado de forma unívoca de manera que ya a finales de la I Guerra Mundial, con el reto de la reconstrucción, se enfrentaron en un amplio debate sobre cuál debiera de ser el sistema económico más apropiado. Ya en aquella época se planteó la cuestión: Soluciones colectivistas frente a soluciones de Economía de Mercado (individualistas) y se dieron economistas que poseían suficientes conocimientos y saber para poderlo contestar de forma unívoca.

¿Colectivismo  
o Economía  
de Mercado?

Schumpeter ya antes de la guerra escribió su "teoría del desarrollo económico" y de ella se podían sacar las enseñanzas para la reconstrucción.

Schumpeter  
y la recons-  
trucción

En muchos artículos de la época inmediatamente posterior a la guerra señalaba : "Es irresponsable cuando se alaba la socialización como método para la reconstrucción, diciendo que quiere alcanzar lo que la economía capitalista no puede alcanzar". (La continuación de la cita merece ser leída, pero debo renunciar a ello en esta conferencia).

Socialización  
y capitalismo

Pero a pesar de que Alemania no siguió el camino del colectivismo no se consiguió una claridad amplia sobre los fundamentos de una Política Económica Internacional.

Alemania.....

Como "intervencionismo sistemático" se ha caracterizado más tarde, de forma generalizada, a la política económica de la República Weimarer.

El "interven-  
cionismo  
sistemático"

La crisis  
económica  
mundial

A ello se añaden también las consecuencias graves de la hiperinflación, la reforma del sistema monetario, y, por último, la crisis económica mundial con la disolución del sistema monetario internacional, con una acentuación del proteccionismo y una orientación generalizada a las regulaciones autárquicas.

Intervencionismo  
asistemático

A mi me parece, que la idea del sistema de mercado liberal salió al mismo tiempo reafirmada y debilitada de esta época. Reafirmada porque el intervencionismo asistemático lleva a una reconsideración y a una elaboración más profunda de los principios de una economía libre y de las intervenciones del Estado.

Ludwing von  
Mises y  
Röpkke

Ludwig von Mises escribía su ya famosa crítica al intervencionismo y Röpke definía los fundamentos para la intervención del Estado ante los hechos del "principio de la no interferencia" y fundamentaba con ello una rehabilitación de las posiciones liberales clásicas.

Debilitamiento  
de la Economía  
de Mercado

Se debilitó la idea de la Economía de Mercado por la incapacidad pausable de la política económica para mantener dentro de determinados límites aceptables las consecuencias de la crisis mundial. Las consecuencias teóricas de esta incapacidad se sacaron más tarde (por ejemplo, por parte de Keynes) y esto ha contribuido, en última instancia, a una acentuación del sistema en el sentido de una aceptación generalizada.

Nueva política  
económica  
liberal

Al final de esta época se daba ya, en cualquiera de los casos, el planteamiento dentro de la historia de las doctrinas, de una nueva política económica liberal, que debería sacar consecuencias más claras sobre los límites del Estado y también del mercado.

Alexander  
Rustow  
y la conside-  
ración del  
Estado

Alexander Rustow resumía, en una época muy cercana al momento de cambio a un nuevo ordenamiento económico y al dominio absoluto del Estado, la enseñanza deducible de la época posterior a la I Guerra Mundial: "...La aplicación de lo que, yo propongo, (exijo) así como también la mera garantía de la libertad de mercado, la garantía de una competencia honesta con las mismas reglas de juego para todos-, un Estado fuerte; un Estado que esté por encima de los grupos, que esté por encima de los intereses, y que se mantenga fuera de la madeja de los intereses económicos, si es que se na mezclado en ellos. Y precisamente, este reconocimiento y retirada del Estado, así mismo, esta autolimitación como fundamento de la autolucna, es condición y expresión de su independencia y fortaleza". Pero, posteriormente se produjeron hechos muy diferentes.

#### IV. Economía soterrada

Los verdade-  
ros padres de  
a Economía  
Social de  
Mercado

En la época posterior a 1933 y en toda la época de la economía de guerra especialmente, aparecen, en primer lugar como épocas en las que no existía ninguna economía alemana de importancia y en las que no se produjo ninguna evolución y desarrollo de ideas liberales. Sin embargo, esta impresión engaña, tal como hemos podido conocer por un reciente informe de uno de sus participantes, y me refiero a G. Schmolders. Y en esta "economía soterrada" me encuentro ya directamente con los verdaderos padres de la Economía Social de Mercado. Pero yo espero, sin embargo, poder aclarar lo suficiente el porqué no he saltado directamente de Adam Smith a Water Eucken. Para comprender la historia creativa del concepto de la Economía Social de Mercado na de considerarse tanto la evolución de las diferentes épocas económicas, como también de la ciencia

económica. Sin este respaldo de la historia humana y de la historia económica no es comprensible el conocimiento de este concepto.

Paso de la economía de guerra a una economía de paz

En la época de la economía de guerra total existieron una serie de círculos de economistas que, con gran valor, se ocuparon de contestar las preguntas concernientes al paso de una economía de guerra a una economía de paz.

Walter Eucken

Walter Eucken escribió en un libro colectivo que apareció en 1942 bajo el título general "La competencia", lo siguiente: "El actual orden económico no es un orden permanente.... El orden económico que existe actualmente en Alemania no puede continuar. Será necesaria su reestructuración total".

La "gran perfección" en la evolución

Eucken y sus colegas estaban en contra de una economía totalmente libre y contra el Estado "vigilante" y avisaron de forma enérgica de los peligros de la concentración que se había realizado ya y que se seguirían realizando, para el caso en el que no existiese "una gran perfección", por lo que se refiere a esta evolución.

La competencia perfecta y los monopolios

Defendían una fuerte competencia para las situaciones de competencia perfecta, y allí donde no se dan tales competencias debiera de cuidarse de la existencia de un control de monopolios de manera que el proceso económico transcurriese a ser posible como si se diese competencia perfecta.

Indicios anteriores

Sin duda, esta no era una opinión nueva. También los clásicos habían prevenido sobre las tendencias monopolistas y en los Estados Unidos se habían aprobado ya en el umbral del siglo las leyes antitrust.



Comprensión  
entre eco-  
nomía y Estado

Pero, la fuerte acentuación del pensamiento de competencia en Walter Eucken, F. Böhm y L. Miksch trajo, sin duda, como consecuencia una nueva acentuación para la comprensión de la economía y del Estado.

Ludwig  
Erhard

Un acento adicional lo dió Ludwig Erhard con su Memorial sobre la financiación de guerra y la consolidación de deudas del año 1944. En el primer plano de sus intereses (como función clave del Estado) se encontraba la política monetaria y presupuestaria, ambas deberían crear las condiciones previas para alcanzar "el objetivo perseguido....de crear una economía de mercado libre basada en una competencia leal de aportaciones.....".

La economía  
presupues-  
taria

Acentuaba: "que en estas consideraciones de economía presupuestaria se debe de plantear constantemente que la exigencia de una consolidación consecuente del endeudamiento del Estado, sobre todo, de la exigencia de soltar, en una futura economía de paz en la mayor medida posible y en el menor tiempo de transición, todas las ataduras de la vigilancia".

Otros nombres

Junto a Walter Eucken y Ludwig Erhard, en una consideración histórica detallada, deben señalarse también una serie de otros nombres que jugaron un papel muy importante en la preparación de esta "economía soterrada". Vds. los conocen.

V. La idea clave de la economía de la postguerra

Ideas sobre un sistema económico nuevo

Ha sido decisivo para la economía y para la evolución política de la República Federal de Alemania en los pasados 30 años el hecho de que en el período anterior y posterior a la Guerra Mundial surgiesen ideas sobre la creación de un sistema económico nuevo y libre después de la quiebra de la economía de guerra en la política práctica. Para ello no sólo fué necesaria la idea en si misma, sino también el compromiso y la capacidad de imposición de aquellos nombres que se lo propusieron; es cierto también que existieron una serie de circunstancias externas favorables.

La capacidad de implementación

En este momento no puedo intentar el callar todos los elementos históricos y sus fundamentos que fueron, sin duda, las condiciones suficientes para el éxito. Decisivo fué la adecuada vinculación de la idea la capacidad de implementación.

Diferencias y acuerdos entre los defensores del liberalismo

Los defensores del liberalismo, de la idea de un sistema de economía libre y social, que actualmente denominamos , siguiendo a Müller-Armack, de la forma más natural como "Economía Social de Mercado", no poseían, cuando después de la guerra se pusieron a realizar el nuevo ordenamiento económico, un dogma único común, que les permitiese abordarlo de forma inmediata. Incluso, por los representantes más importantes en este ordenamiento los acentos se situaban de forma diferenciada. En lo que estaban todos ellos de acuerdo, sin embargo, era en el conocimiento de que sólo este sistema era el adecuado para eliminar las consecuencias de un dominio totalitario, que concediera a cada uno de los individuos suficiente zona de juego y atractivo para el desarrollo de su iniciativa

propia, y que sólo de esta manera podrían utilizarse de forma óptima los recursos económicos de un país destrozado de forma que se sirviese a la Sociedad en su conjunto.

Limitaciones del poder político y económico

Para Walter Eucken y para su escuela de Freiburg, que constituyó una de las fuentes espirituales centrales sobre el movimiento, en el que descansa todo nuestro actual ordenamiento de Economía de Mercado, dominaba, como arriba he mencionado, la cuestión sobre las limitaciones del poder político y económico.

Política de Competencia estatal

Estaba convencido de que un laissez-faire, en el sentido de abstenerse de una política de competencia estatal fuerte, llevaría a una concentración de poder en los mercados y, por último de forma acentuada, a una fuerte dependencia de los individuos de determinados grupos de poder.

El asegurar la capacidad funcional de la Economía de Mercado

Por ello, un ordenamiento de Economía de Mercado exige de la actividad el asegurar permanentemente su capacidad funcional contemplándola mediante un orden garantizado por el Estado de la competencia. El automatismo libre de mercado, sin embargo, no domina el problema de dirección, sino que también significa libertad de consumo en magnitudes amplias y con ello la solución al problema de "cuestiones sociales".

La nueva "cuestión social"

Ya que "la nueva cuestión social es la dependencia que presiona, por parte del Estado, el peligro extraordinario de la libertad humana, la transformación del hombre en una parte de una máquina muy grande y la incertidumbre económica y social, que surge de esta dependencia".

Para Eucken, por lo tanto, lo "social" de un sistema de Economía de Mercado vá más allá de los puntos de vista de la eficiencia , considerando el hecho de que en este sistema puede realizarse un estado de la mayor competencia posible. "Social" es la independencia, se dice de un mundo sin monopolios, de vivir sin poder. En esta situación el Estado tiene tanto poder como el resto del poder, esto es, "la oportunidad de ser un ente decisor, de poder aplicar sus deseos también contra la resistencia de otros" (M. Weber) .

Social  
"versus"  
Independencia

Ludwig Erhard, a quién corresponde precisamente el mayor mérito por haber aplicado la Economía Social de Mercado, consideraba que era necesario a la estabilidad monetaria, realizada en base a la reforma monetaria, como condición previa para el establecimiento de una Economía de Mercado que pudiera funcionar. En una de sus alocuciones ante el Consejo Económico de Frankfurt el 21 de abril de 1948 dijo lo siguiente: "... se necesita -y es necesario- restablecer las relaciones monetarias ordenadas: Sólo a este medio es al que corresponde el asegurar nuevamente un orden económico".

Estabilidad  
monetaria

Para él estaba muy claro que la reglamentación absoluta del proceso económico en la guerra, el endeudamiento estatal y la inflación acumulada, hacía imposible el cálculo de las decisiones económicas, distorsionaba las estructuras de los precios y "reducía" una economía monetaria moderna a las costumbres de tráfico de una economía de trueque primitiva.

Economía  
moderna o  
Economía de  
trueque

¿No fué, sin duda, la condición primaria para el laissez-faire "la existencia del buen dinero"? Todas aquellas estructuras que dificultan el proceso productivo deben ser eliminadas en primer lugar, para

Economía  
de mercado

recuperar la capacidad de cálculo de las magnitudes económicas mediante un valor monetario estable y, según su opinión, la mayoría de los problemas sociales se solucionarían a través de la eficiencia del sistema del mercado.

Pero, también vió Erhard, el que la Sociedad puede y debe fijar reglas, o trazar límites mediante medidas de política social, económica o presupuestaria. Sin embargo, la burocracia debe ser reducida y el Estado sólo debe reservarse aquellas funciones que realmente deba de realizar. En el pensamiento de Erhard es donde quizá encontremos antes la concepción liberal clásica del orden natural.

Esto no debe confundir. Para Erhard significaba meramente el reconocimiento -tal como lo explicaba-"de la fuerza primaria del hombre", esto es, la disposición y el deseo de la competencia de aportaciones bajo reglas impuestas por el Estado y un aseguramiento social. Solamente en un orden donde existen precios y relaciones de precios con capacidad de indicación de los comportamientos, existe economía racional y política económica racional.

Además de Walter Eucken y su círculo y Ludwig Erhard, Alfred Müller-Armack pertenece a los verdaderos inspiradores de la Economía Social de Mercado. No sólo fué él quien creó el concepto de "Economía Social de Mercado" sino que fué el que desarrolló el concepto de forma sistemática y, sobre todo, el mundo ordoliberal tal como lo amplió y completó Ludwig Erhard fundamentalmente. Con un fuerte contenido de pensamiento antropológico filosófico y de la doctrina social cristiana así como de la teoría coyuntural de

L. Erhard  
y el  
"orden natural"

"fuerza  
primaria  
del hombre"

Alfred  
Müller-Armack

Wicksell, defendía, de forma más clara que otros, la idea de la influencia estatal en los resultados de la Economía de Mercado.

Función  
estatal

Su imagen de los medio autómatas, que pueden ser influídos en su orientación y velocidad estatalmente, es lo que más lo clarifica . También se encuentran en el pensamiento de la Economía de Mercado como instrumento, ya que interpretó la decisión de una Economía de Mercado como una decisión consciente de un determinado estilo económico más que cómo una reorientación a un "orden espontáneo" (Hayek). En su artículo "Die wirtschaftsordnung sozial gesenen" en Ordo I/1948" señalaba él como la función estatal clave además de las "medidas para la creación y aseguramiento la economía de competencia": "La reorientación político social de las rentas", y para ello entre otros, "la Seguridad Social dirigida de forma central", "las medidas conformes al mercado para el mantenimiento de la estructura de las empresas medias y pequeñas", "reducción del proletariado" mediante "creación de unas relaciones empresariales personales fundamentadas en la cogestión" y no por último "el aseguramiento coyuntural" mediante una política coyuntural de Economía de Mercado como aquéllas funciones decisivas.

Política coyuntural y res-  
puesta a  
Helmut Schildt

Y 30 años después en un artículo en 1978 contestó a la acusación de Helmut Schildt, de que la Economía Social de Mercado impide por su concepción la disposición a la política coyuntural y que solamente la socialdemocracia pudo aportar algún complemento necesario que "Ya en la concepción originaria de la Economía Social de Mercado se había previsto la política coyuntural. Con la referencia a los escritos de Ropke de 1922 "la coyuntura" y en sus propias obras "Teoría de la política coyuntural de 1925" señalaba

él, exageradamente a mi entender, lo siguiente: "Se puede incluso decir que la Economía Social de Mercado está diseñada precisamente por políticos responsables de la coyuntura".

Diferencia entre  
Walter Eucken y  
Müller-Armack

De necno: Es Müller-Armack el que de forma más unívoca difiere en el enjuiciamiento del papel de la política coyuntural del Estado de la mayoría de los otros fundadores del concepto de la Economía Social de Mercado. Eucken se centró completamente en el ordenamiento de la competencia y en la configuración de las formas de ordenación. Su aversión profunda contra una "política de plena ocupación" unilateral enfrenándose con ello a Keynes cuya teoría del circuito macroeconómico no la comprendió llevó a que en su mundo de órdenes no tenían lugar todas las actividades de política de proceso especial. Las constituciones monetarias y de competencia se debieran haber construido bajo el mismo principio. Quería resolver el problema de la estabilización de los procesos con la búsqueda de un estabilizador monetario crediticio que funcionase de forma automática. En su Seminario nos preocupábamos entre otras cosas del "Plan Granam". Desde esta posición Müller-Armack asigna una importancia muy significativa a la política monetaria dentro del proceso coyuntural.

Tipo de  
interés y  
coyuntura

Entre otras funciones se debe acentuar la influencia del tipo de interés en la coyuntura, aunque lo considera al mismo tiempo como muy significativo en sus oscilaciones para el desarrollo del conjunto económico y mantiene la postura de que una economía sin coyuntura es tan ajena a la realidad como toda promesa de una prosperidad permanente. De determinada manera se anticipan, con tales recomendaciones políticas anti-cíclicas basadas, en el análisis de Wicksell,

elementos de la política económica "keynesiana" que Keynes recomendó como la estimulación directa de la demanda en situaciones de depresión descansando básicamente en la supuesta ineficiencia de la política monetaria.

Transición

Y aunque fuera erróneo, el querer asignar únicamente a Müller-Armack entre los partidarios de una política coyuntural orientada a la demanda, la contribución de Müller-Armack en este concepto ha contribuido de forma sustancial en el hecho de que para nosotros en el Ministerio Federal de Economía la transición de Ludwig Erhard a Karl Schiller se pudo realizar sin ninguna fricción (sobre este tema vuelvo más adelante).

Rehabilitación de un orden de Economía de Mercado

Sobre las diferencias de detalle en las concepciones de los representantes más significativos de la Economía Social de Mercado no deben olvidarse, sin embargo, el gran conjunto de elementos comunes. La rehabilitación de un orden de Economía de Mercado -sin duda caracterizada por fuertes modificaciones- fué una de las decisiones más significativas, aunque no la más decisiva, para un tal orden de sociedad en la historia alemana.

Conciencia del fracaso de la Planificación centralizada

Y sin duda fué una decisión explícita a la que había precedido un detallado debate sobre las ventajas y desventajas de los diferentes sistemas. La conciencia surgida de la existencia de diferentes sistemas posibles no permitió el que se dejase correr las cosas por si mismas: Un acto constructivista era absolutamente necesario, y lo que Hayek critica con razón como constructivismos, era lo que se trataba de no nacer, es decir nacer de ello una institución permanente. Fué una gran ayuda para la aplicación de la idea de la





Economía de Mercado después de la II Guerra Mundial el hecho de que en todo el planteamiento existía el convencimiento del fracaso total y unívoco de una economía planificada centralmente y de una Sociedad dentro de este planteamiento.

Sin embargo, se necesitaba de una gran capacidad de convencimiento por el hecho de que a los nombres a primera vista pudieran aceptar la fórmula penetrante desde la racionalidad hasta en los detalles que posee en principio un sistema de dirección estatal con la referencia al efecto de un mercado anónimo y que no es previsible en cada uno de los detalles singulares. La apuesta por el mercado mediante la competencia libre espontánea del orden a realizar junto con el postulado de orden neoliberal de la competencia es lo que significaban y pretendían el grupo Ordo de la Escuela de Freiburg. Fué decisivo para el mantenimiento de las fuerzas espontáneas el hecho de la delimitación del poder. Ni los intereses privados ni los estatales deben ser tan fuertes en su conjunto como para que puedan modificar de forma sustancial el mecanismo de los sistemas de atractivos y recompensas, que encuentran su expresión en la flexibilidad de los precios. Las intervenciones estatales necesarias se han de realizar en base al conocimiento de este mecanismo de tal manera que restrinjan lo mínimo posible la elaboración de información de los mercados.

En el fundamento de tales consideraciones apenas puede concebirse a la Economía de Mercado como un instrumento de maximización de bienestar sin que sin más pueda ser comparable e intercambiable frente a otros instrumentos. Lo que es seguro, es el hecho de que la Economía de Mercado y también la Economía Social de Mercado en un ordenamiento de Sociedad demo-

Mercado  
y poder

Economía de  
Mercado y  
libertad

crática concede a los nombres mucha más libertad que otros sistemas de ordenación económica. Le cede este campo para poder utilizarlo el mismo. Con ello, no facilita ninguna revelación ni ninguna autopía.- Müller-Armack lo ha expresado fundamentándolo en su contemplación antropológica en los términos siguientes: "Lo que nosotros podemos hacer es el análisis de la situación en la cual nos encontramos aceptarla o modificarla pero siempre en el sentido de que lo nuevo configurado debe contemplarse a su vez como un provisorio histórico.

#### VI. El desarrollo de la Economía Social de Mercado en la práctica

Elección de  
un camino

El nuevo comienzo, después de la catástrofe de la II Guerra Mundial y del período de privaciones posterior, ofrecía a la política económica una oportunidad única para comenzar de nuevo. Para todos aquellos que habían elaborado intelectualmente este planteamiento fué la única oportunidad de poder implantar en la realidad los trabajos de estudio teórico y de círculos de discusión planteados en un gran esquema. Si uno retrocede la vista a aquellas épocas de los 30 años de Economía Social de Mercado en la República Federal de Alemania permiten apreciar de forma inmediata lo siguiente: Este fué el camino y fué un camino con éxito.

Una "Sociedad  
abierta"  
plantea.....

Ha merecido la pena el valor de aquellos nombres alrededor de Ludwig Erhard. 30 años de paz, libertad y bienestar es mucho más de lo que en áquel entonces podía haberse esperado. Pero, al mismo tiempo puede observarse, en una contemplación crítica, que tanto antes como ahora existen lagunas entre teoría y práctica, entre exigencia y realidad. Esto no es nada

sorprendente. Una "Sociedad abierta" (Popper), tal como se presenta en la República Federal de Alemania no es ningún sistema estático en el que de forma pausada se rellenan las lagunas existentes y se van acercando al estado final. Surgen constantemente nuevas necesidades, nuevos problemas y conflictos que exigen de solución y que al mismo tiempo provocan nuevamente problemas y conflictos. La historia de la Política Económica de la República Federal de Alemania está llena de tales ejemplos.

Gran número  
de problemas

En los dictámenes del Consejo Científico Asesor del Ministerio Federal de Economía, que analizan de forma previsoramente y comentan analíticamente la práctica desde los primeros días de la política económica y que ha adoptado posiciones frente a todas las cuestiones de política económica relevantes, posiciones que ayudan a la decisión, puede verse cuál ha sido el gran número de problemas de Política Económica desde la fundación de la República Federal de Alemania.

Por ejemplo

A modo de ejemplo, permitanme señalar alguno de los temas que han sido tratados por este Consejo Asesor en aquellos tiempos de la República Federal de Alemania. Entre otros, fueron tratados los siguientes dictámenes.

12 Junio 1948: "Política de Inversión"

3 Septiembre 1948: "Política Monetaria, de Precio, de Producción y de Inversión"

24 Octubre 1948: "Política Agrícola y precios agrícolas"

- 17 Enero 1949 "Política de precios, y configuración comercio exterior"
- 24 Julio 1949: "Cuestiones Fundamentales de la Legislación sobre Monopolios"
- 18 Septiembre 1949: "Ordenación monetaria y Orden Económico"
- 26 Febrero 1950: "Escasez de capital y paro en la Economía Social de Mercado"
- 7 Mayo 1950: "Posición de la vivienda en la Economía Social de Mercado"
- 28 Enero 1951: "Depuración de las estructuras de precios"

Paso concretos

Los primeros pasos concretos de una Economía Social de Mercado se realizaron con la reforma monetaria del 20/21 de junio de 1941. La eliminación de todo el velo monetario inflacionista constituía la condición necesaria para el funcionamiento del nuevo orden económico. Pocos días después de la introducción de la nueva moneda había vencido ya el próximo paso: La eliminación amplia de todas las regulaciones de precios y cuantitativas para la producción y distribución y el paso a una configuración de los precios del mercado libres. La dramática y atrevida decisión de Ludwig Erhard constituyeron ya en aquel entonces marcas decisivas en toda la historia económica reciente. En la Constitución de 1949 se incluyó ya el aseguramiento de los principios básicos económicos, el derecho a la libertad de actuación económica, igualdad ante la ley, libertad de contratación y de coalición (naturalmente también para los sindicatos, incluyendo el derecho de

nuelga), la libertad de elección profesional y de puesto de trabajo, garantía de la propiedad privada pero con una obligación social simultánea. Quiero señalar esto, a pesar de que todos lo sabemos, que en la Ley Constitucional no existe ningún Orden Económico determinado en su configuración concreta. Es también correcto señalar que los " principios constituyentes " fundamentales (Walter Eucken) del ordenamiento de la Economía de Mercado son idénticos con la protección de los derechos individuales en la Constitución (mi trabajo de licenciatura que realicé con Miksch se titulaba: "La interdependencia del Orden Económico y el Orden de Estado").

Cogestión

Elemento importante del resultado positivo de la evolución económica y de la paz social ampliamente obtenida en la República Federal de Alemania se debe también además a la participación de los trabajadores y de sus representantes en las decisiones políticas y económicas. Y así en este sentido , al comienzo de los años 50 se creó la piedra fundamental para la cogestión paritaria en el sector del carbón y el acero, y en la Ley de la Constitución Empresarial. El pensamiento básico de estas leyes fué el sustituir la vieja polarización entre capital y trabajo por una nueva forma de compromiso social comprensible y con capacidad de comprometer y el hacer posible a los trabajadores la participación en la economía. Los partidos políticos han participado de forma decisiva en la configuración de las posiciones fundamentales y en la transformación de las opiniones en torno a las mismas. Sobre todo, sin embargo, han tenido mucho cuidado en la aplicación concreta y en la responsabilidad política que les corresponde asumir. En la CDU (dejando a

un lado el programa de Anlener) y en el FDP existió, prácticamente desde el comienzo, una posición abierta y positiva en cuanto al "nuevo" concepto.

En el transcurso de la configuración del nuevo Orden Económico surgieron sin duda resistencias muy significativas a la hora de realizar pasos concretos determinados dentro de estos partidos, pero el consenso fundamental no se discutía. Así se puede ver como los principios de Dusseldorf del CDU/CSU año 1949 en el que ambos partidos de forma unívoca reconocieron la Economía Social de Mercado: "La Economía Social de Mercado es la constitución vinculante socialmente de la actividad económica, en la que la aportación de los nombres libres y capaces a un Orden Económico, aporta en gran medida utilidad económica y justicia social para todos". En el SPD dominó al principio -comprensible desde el punto de vista de la larga tradición de este partido- un rechazo fundamental a la Economía de Mercado. Ya a principio de los años 50, sin embargo, se desarrolló dentro del propio SPD una oposición minoritaria -quiero aquí citar solamente algunos nombres como Deist, Ortlieb y también Schiller- que se alejaron de la posición de rechazo absoluto por principio, y presionaron hacia una posición positiva referente a la Economía de Mercado. Los éxitos indiscutibles de la Política Económica en los años 50 han favorecido sin duda en la evolución de esta posición minoritaria hacia una posición mayoritaria.

Sobre todo la discusión en torno a la Ley de las limitaciones a la competencia demostró que no solamente se defendían las posiciones de Economía de Mercado, sino que Ludwig Erhard y Franz Böhm recibieron apoyo decidido del ala liberal del SPD así como tam-

Colaboración y Resistencia de los partidos políticos

bién en aquellos tiempos por parte de los intereses industriales. El SPD rechazó esta Ley finalmente por el hecho de que no le parecía suficientemente dura.

Con el programa de Godesberger año 1959 se abrió completamente y de forma oficial la Economía de Mercado. Es cierto que SPD no utiliza de forma muy conforme el concepto de "Economía Social de Mercado", sino que prefería fórmulas como de una Economía de Mercado ilustrada o vinculada socialmente, pero esto sucedía principalmente por motivos de etiquetas políticas, ya que este concepto lo habían ocupado los partidos burgueses. La aproximación del SPD al "nuevo" concepto ha acentuado aún más una posición positiva en la población en el transcurso de los años 50. Nadie menos que Franz Böhm ha constatado en 1953 los hechos siguientes: "Que más nos favorecía o nos podía favorecer que la competencia entre los partidos "burgueses" y los partidos de los trabajadores para la propia doctrina, para la mejor realización y la más social de la Economía de Mercado? Economía de Mercado de izquierdas contra Economía de Mercado de derechas -no era lo peor que pudiera suceder en nuestro país".

Economía de  
Mercado de  
Izquierdas  
o de derechas

#### VII. Desarrollo de la Política de Competencia, de la Política Social y de la Dirección Globalizada

En unos puntos muy concretos y objetivos quiero señalar de forma muy clara los esfuerzos que se tuvieron que realizar para traducir de hecho la Economía Social de Mercado y desde allí para asegurar un desarrollo posterior. Contemplemos en primer lugar el sector de aquellos aspectos que parecían los más significativos de la escuela en torno a Walter Eucken.

De la  
teoría  
a la  
práctica

Desde el punto de partida de las exigencias de una política de competencia práctica correspondía al conocimiento de que la competencia no constituía ningún acontecimiento de ley natural, sino que el Estado se necesita como su garante. Este debe asegurar de que la competencia se desarrolle dentro de las reglas de juego que establecen. Pero ¿cómo deben de ser configuradas estas reglas? De esta cuestión surgió una controversia -no únicamente como consecuencia de grandes emociones basadas en la Ley de descartelización aliada de 1947- muy dura: La historia del surgimiento de la Ley de cárteles en los años 50 se caracterizó por la lucha contra la prohibición de cárteles convirtiéndose en un mero principio de abuso. Cuando ya se aprobó GWB finalmente en el año 1957 una parte lo celebraba como la penetración de la democracia en el sector económico, como la "Ley fundamental de la economía", mientras que (sobretudo en la industria) en una posición crítica la consideraron como una carga insoportable y una expresión de elevado dogmatismo. Por muy justificada que se ha demostrado esta crítica en la praxis tiene sin embargo un punto de referencia que no puede ser olvidado. Y ello debido a que la idea del tipo ideal de la política de competencia se dedujo por parte los "padres de la ley" -en una fidelidad absoluta con la teoría neoliberal- del modelo de la competencia perfecta. Se consideró muy poco en esta discusión, pero por ambas partes, de que ya el compromiso de 1957 se diferenciaba en muchos puntos del modelo teórico. Mientras que el modelo irrealista en determinada medida de la competencia perfecta apenas tuvo importancia en la política de competencia práctica y nosotros muy pronto trabajamos internamente en correcciones teóricas, duró practicamente 10 años hasta que nos atrevimos (bajo Karl Schiller que ya con anterioridad había facilitado aportaciones teóricas)



na adoptar una posición oficialmente en el informe anual de la oficina de cárteles del año 1967 con la "nueva aproximación" de una competencia dinámica y funcional distanciándose de las ideas de la política de competencia primitivas de los fundadores. Las funciones dinámicas de la competencia (persecución de penetración, rivalidades, nuevos contra viejos, etc) se plantearon en primer término. En esa época formulé el que las funciones de control de poder y configuración de las libertades de la competencia permaneciesen intocables frente a las amenazas, pero que era legítimo dentro de estas restricciones optimizar las funciones instrumentales más dinámicas. A este respecto nos ha ayudado también mucho el trabajo de cátedra del actual Presidente de la Comisión de Monopolios, H. Kantzenbach.

Con la localización fundamental de la "nueva concepción" se fijó la nueva piedra angular para un complemento de la Ley de cárteles con el fin de ganar un medio más eficaz para el control del surgimiento y utilización abusiva del poder económico. La ampliación del derecho de competencia (con la aprobación de la segunda Ley de Cárteles) no se pudo realizar políticamente sin embargo hasta el año 1973. Con la introducción del control de las fusiones y la facilitación de la cooperación, la política de competencia recibió nuevos medios para poder proteger las estructuras competitivas de mercado de forma mucho más adecuada contra las tendencias de concentración de poder. La experiencia con el nuevo instrumentario se demostró sin embargo muy pronto como una instrumentación insuficiente. La futura orientación de la nueva legislación debe de contener el desarrollo de los instrumentarios jurídicos de cárteles y la armonización consecuente con los principios fundamentales de derecho

de competencia que deben de ser perseguidos, y sin abandonar las convicciones básicas y objetivos sobre las que descansa la Ley contra las limitaciones de la competencia. Quiero decir, de que esto también se ha conseguido con la nueva legislación.

Algunos opinan de que aún no es suficiente. Bajo el punto de vista "constancia de la Política Económica" quiero decir, sin embargo, lo siguiente: En el próximo período legislativo no habrá ninguna nueva Ley. La libre competencia, esto es, sobre todo en la apertura de los mercados e incluso el someter a la propia industria a la dura competencia internacional. También aquí ha seguido la política económica la República Federal de Alemania -introducida por Ludwig Erhard- desde sus comienzos una línea muy clara. Ya a principios de los años 50, en períodos en los que Europa se encontraba en cuanto a su tráfico de mercancías y capitales totalmente reglamentada, la República Federal de Alemania practicó una política de liberalización acelerada hacia fuera, redujo aduanas y eliminó contingentes de importación, liberalizó de forma paulatina el tráfico de capitales e introdujo la convertibilidad. Sin duda como consecuencia de este planteamiento la República Federal de Alemania ha conseguido la creación de un gran mercado interior en forma de la Comunidad Económica Europea a la que ha fomentado de forma muy activa.

La libre  
competencia

Comerciali-  
zación li-  
beral

El que con ello en parte también se consiguiese efectos hacia el exterior y que en los últimos tiempos incluso se hayan vuelto a acentuar, pertenece sin duda también a los costes de esta evolución. Los intentos para continuar en esta dirección se encontrarán también en el futuro en la Comunidad Económica Europea

frente a la resistencia de la parte alemana. La bandera del comercio libre en la proa del concepto nunca se ha borrado por los sucesores de Ludwig Erhard.

En el sector de la Política Social se planteó después de la II Guerra Mundial la necesidad de que la tarea creada ya a finales del siglo XIX y paulatinamente desarrollada la red de la Seguridad Social debe ser continuada de forma consecuente. A este planteamiento pertenece en primera línea la reforma de las pensiones, pero también las mejoras múltiples en todos los sectores de la Seguridad Social, en los que no quiero entrar aquí en detalle numerativo. Puede asegurarse que los principios del Orden Económico, como los de la Seguridad Social se conservan intocables constantemente. A mediados de los años 60 me encontraba en el Departamento del Ministerio Federal de Trabajo y, como miembro del Consejo Asesor del nuevo ordenamiento de las contribuciones sociales, tenía que realizar una difícil doble función: Por un lado, debía cuidar de que las tendencias de reforma permaneciesen dentro de las posibilidades económicas, mientras que por otra parte, debía convencer al propio Ministro de que el principio de las pensiones dinámicas pertenece y cae dentro del concepto dinámico y abierto de la Economía Social de Mercado. Esto costó una capacidad de convencimiento, ya que Ludwig Erhard, bajo la influencia de los grupos del seguro privado, era sumamente reservado a este respecto. Pero también tiene que afirmarse, sin lugar a dudas, de que en lo sucesivo aquí y también en otras mejoras de las aportaciones sociales en gran parte se ha ido mucho más allá de los objetivos perseguidos. Así, en el año 1977 fué necesario el tener que intervenir con la Ley de adaptación de las pensiones y

la Ley de reducción de costes en el Seguro de Enfermedad con el fin de adaptar la evolución de los gastos a las posibilidades económicas.

Política  
coyuntural

Otro papel muy significativo en la evolución del concepto de la Economía Social de Mercado después de la guerra la tuvo el área de la política coyuntural.

Instrumentario  
de política  
coyuntural

Tal como he mencionado, aparte de Müller-Armack, los padres espirituales del concepto a esta área de la Política Económica solamente le habían dedicado una atención muy insignificante. Por ello, la Política Coyuntural de los años 50 se basaba prácticamente sólo en la política monetaria del Banco Central Alemán y en el caso de presiones de incrementos de precios se recurría adicionalmente a los instrumentos facilitadores de la importación. Esta "política coyuntural de mano suave" fué suficiente en la propia fase de reconstrucción, mientras ésta no se encontraba totalmente liberalizada y se había establecido la convertibilidad en la moneda. Pero, acabó dentro de una presión restrictiva cuando en los años 60, como consecuencia del peso creciente de las finanzas estatales, de la integración de la economía exterior del Mercado Común, y con la evolución del comercio mundial libre se demostró que no era suficiente con estos instrumentos. Fué nuevamente el Consejo Científico Asesor del Ministerio Federal de Economía el que anticipadamente se planteó este problema sobre los instrumentarios de la política coyuntural y en el verano de 1956 emitió el dictamen sobre el tema "Instrumentos de la política coyuntural y su institucionalización jurídica". También en el Ministerio Federal de Economía se intensificó la preocupación por estas consideraciones en cuanto a la adaptación de la política coyuntural. Así contiene la respuesta al "Informe

sobre la evolución económica en el año 1963 y las perspectivas para 1964 (Informe Económico 1964)" un anexo con el tema "ampliación del instrumental de política coyuntural".

Nuestros trabajos ministeriales en torno al proyecto de una "ley de estabilidad" no consiguieron en aquél entonces avanzar. Ello se debía en parte al hecho de Ludwig Erhard como Canciller a pesar de las situaciones cambiantes de sus dorados años 50, no apreciaba este planteamiento. Es característico que al final lo aceptará con la siguiente anotación: "El que no quiera oír - se refiere a sus llamadas de atención - lo padecerá". Impulsos decisivos recibieron estas consideraciones con la entrada del Prof. Schiller en el Ministerio Federal de Economía, en cuya política concreta podía recurrir a muchos de nuestros trabajos internos ya realizados. Schiller no sólo consiguió reflejar estos trabajos en la política gubernamental concreta, sino que contribuyó también de forma fundamental a su realización. De manera que en la opinión pública se creó otra posición frente a una "dirección" macroeconómica (global) del Estado. Para él existe la ordenación óptima de los medios de dirección de la economía.... y la utilización combinada del principio de autodirección para las microrrelaciones y el de dirección global para las macrorrelaciones. La planificación estatal de las formas de orden (Eucken) eran para Schiller una cara de la medalla. Los objetivos e instrumentos cuantitativos, esto es, la política de proceso global la otra. La Ley de estabilidad y crecimiento de 1967 manifestaba finalmente la "nueva política económica" que Schiller valoraba como una combinación del imperativo de Freiburg con la embajada keynesana. Aquí es ciertamente cuando se amplió el concepto, pero que no se abandonó o no se

Karl Schiller:  
Reconocimiento  
y crítica

modificó sus principios. Karl Schiller ha conseguido con ello un gran merecimiento. Como colaborador tengo que reconocer en autocrítica, al menos mirando retroactivamente, de que también se llegó a exageraciones (más bien verbales). Solamente para la comprensión quiero recordar los siguientes aspectos: En primer lugar, aquella época está acentuada por la creencia en el éxito de la política global y de la teoría económica cuantitativa. Tanto los teóricos económicos como también los prácticos estaban fascinados en igual magnitud, aunque si bien esta fascinación llegó tardía a la República Federal de Alemania. En segundo lugar, como consecuencia de este retraso se había producido una acumulación en el desarrollo de la política coyuntural, de problemas lo que llevó prácticamente a posiciones pendulares. En tercer lugar, solamente podía aplicarse la idea de una ampliación de la caja de herramientas políticas mediante una cierta atracción. En cuarto lugar, la lucna contra la primera recesión en la Alemania de la postguerra pudo presentarse como un acontecimiento importante un gran éxito. Y, en quinto lugar, coincidía todo ello con una modificación clave en todo el escenario político: El final de la Era Ludwig Erhard y el cambio a la Gran Coalición.

Exigencia  
y unila-  
teralidad

Dicho de otra manera: Las experiencias realizadas hasta ahora con la Ley de Estabilidad y sus instrumentos avalan el que este concepto para una dirección detallada de la política coyuntural es más bien demasiado exigente y -en esta acentuación- se había planteado también de una forma muy unilateral.

Y no solamente limitaron el éxito de la Política Económica postulada en esta Ley los límites que imponen las posibilidades de análisis, pronóstico y realización a corto plazo, sino que también los pro-

blemas cambiantes de Política Económica de los años 70, así como las expectativas exageradas y las exigencias con respecto a la capacidad de la evolución macroeconómica y su dirección son datos a tener en cuenta. El proceso de creciente inflación a nivel mundial, que impide que frene de forma suficiente mediante recesiones, y los nuevos problemas energéticos exigen, por lo menos a partir de los años 70, no sólo y en primer lugar una dirección virtuosa de la demanda, sino más bien una política de la estabilidad monetaria y un cuidado de la oferta de la Economía de Mercado. Y lo que tiene validez para la discusión científica, se realizó muy rápidamente en la práctica de la Política Económica, aunque sí bien no dentro de fuertes oscilaciones pendulares: A la revolución keynesiana siguió también en la Política Económica práctica, incluso en los primeros años de la década de los 70, la contrarrevolución monetarista. A la posibilidad de preveer, a la orientación potencial a plazo medio y a la mejora de las condiciones marco para la estabilidad, recibiendo crecimiento y adaptación estructural (para las microrelaciones) considerando el "mejor dinero" posible -en lugar de una demanda dirigida a corto plazo- se aprecia cada vez de forma creciente y se le dedica mayor atención, ya que su importancia para la movilización de las fuerzas productivas espontáneas se ha vuelto a apreciar nuevamente, y entre tanto, en todos los partidos se ha desarrollado la experiencia de que la adaptación a las condiciones cambiantes se realiza siempre mejor por las empresas que por el propio Estado.

Situaciones de  
cambio y  
adaptación

Para el responsable de la práctica de la Política Económica se ha de actuar con precaución. Debe intentar traducir el nuevo pensamiento teórico -bien entendido como se demuestra, que no es tampoco tan

nuevo- en el sentido que no debe ir más allá el objetivo, de que el péndulo no vaya demasiado lejos. Si lo quieren de forma simplificada, y expresado de forma generalizadora: No se puede pasar con bandera desplegada de Keynes a Friedmann, sino que permaneciendo en el fundamento imperativo de Eucken se ha de observar una "policy mix" sensata y cambiante según la situación en el sentido del dinamismo pionero de Schumpeter, de la doctrina monetaria de Friedmann y la embajada de Keynes.

Exigencia para la "praxis"

Dentro del proceso permanente de "trial and error", idénticamente como en el pasado, debemos mantenernos en disposición de aprender e intentar, mediante una apreciación a tiempo y su adecuada interpretación, que las oscilaciones pendulares conceptuales se vean reducidas al máximo posible.

Reducción de oscilaciones conceptuales

Naturalmente, que esto no tiene sólo validez para la Política Coyuntural. Posee una importancia especial el hecho de que la política económica en su conjunto sepa apreciar a tiempo las nuevas exigencias. En sus consideraciones en cuanto a la segunda fase de la Economía Social de Mercado Alfred Müller-Armack, ya al principio de los años 60, señaló decisivas funciones nuevas, precisamente la necesidad de acentuar las inversiones públicas en infraestructura y, sobre todo, la "función de situar al hombre, que hoy se encuentra mejor dotado que antaño y que posee mayores libertades, en su entorno adecuado".

II fase de la Economía Social de Mercado

Señalaba ya en aquél entonces: "El mejor aprovisionamiento logrado se enfrenta, sin duda, a un peligro perceptible del medio en el que vive el hombre, y exigía: "Se deben iniciar nuevos caminos con el fin de

El medio ambiente del hombre



evitar de que, por ejemplo, el tráfico moderno y la moderna industria inunden y destruyan el medio del nombre."

Pregunta....

Hoy nos tenemos que preguntar, si estas exigencias planteadas en los pasados 20 años han encontrado hasta ahora suficiente atención y si los planteamientos que se hicieron en su día se han perseguido de forma suficientemente adecuada. Esta pregunta no debe plantearse solamente a la política práctica; también tiene validez para la ciencia.

Intentos de  
solución

Y no solamente debemos evitar en la economía, sino también en la política económica embotellamientos de adaptación, con el fin de no desbordar más tarde la capacidad de adaptación del sistema del mercado mediante "intentos de soluciones" abruptos. Lo cual no tiene solamente validez para la concretización de soluciones de economías de mercado para los denominados problemas ecológicos. También tiene validez para una serie de otras cuestiones, tales como el abastecimiento energético, el problema Norte-Sur, el control o autocontrol de los mercados financieros internacionales, etc

### VII. Conclusiones

A la vista de lo expuesto quiero terminar con una breve visión de lo señalado: se aprecia claramente que tanto el sistema como también las ideas en las que descansa se encuentran sometidas a una constante evolución. Parecerá trivial este hecho, pero esta evolución misma es un programa.

Objetivo:  
mantener la  
capacidad  
de adaptación

Es el programa de una Sociedad abierta. No se trata solamente de atender la libertad del presente, sino, especialmente, de considerar el futuro, ante los nuevos problemas, los deseos y los retos de esta Sociedad. Puesto que una tal Sociedad y la economía que le está vinculada se caracterizan por su capacidad de adaptación. El mantener esta capacidad de adaptación debe ser el objetivo supremo de la política, ya que no podemos elaborar ninguna estrategia para los problemas que aún no existen.

Para Müller-Armarck la evolución de la Economía Social de Mercado constituyó desde el principio un elemento inmanente del sistema. O, utilizando el lenguaje de mi maestro Eucken: En base a los principios constituyentes, deben adaptarse los principios reguladores" a las condiciones económicas y sociales cambiantes y a los nuevos conocimientos científicos.

Actualidad de  
la Economía  
Social de  
Mercado.

En es sentido, trato de dar contestación a la pregunta planteada por Borchardt: "¿Es actual la Economía Social de Mercado?", lo que debe contestarse con una frase muy clara: Precisamente ahora lo es.

Deseo para  
el Congreso

Espero que este Congreso facilite los impulsos fundamentales para ello. La elección de este tema demuestra el pensamiento en órdenes e interdependencias es nuevamente "in". La política económica de la praxis se lo agradecerá a Vds.

#### RESUMEN

Un orden de Economía de Mercado garantiza, por su propia eficiencia una mayor posibilidad para la realización de las preferencias y para la satisfacción de las necesidades de los hombres que cualquier otro

Economía de  
Mercado y  
Estado

orden económico. En este sentido contiene de forma inherente un cierto elemento social. Pero, sin embargo, precisa de un complemento estatal. Este conocimiento de la necesidad de una división del trabajo entre economía privada y Estado dentro incluso de una economía de mercado puede seguirse en la literatura económica desde hace tiempo. Después de los primeros trabajos de los economistas liberales clásicos estas consideraciones se desarrollaron en la segunda mitad del siglo XIX especialmente en el campo social en Alemania. Así Werner Sombart señalaba con razón, con motivo del 60 aniversario de la Verein für Socialpolitik en el año 1932 lo siguiente: concedió a la clase trabajadora, que estaba muda, su voz". Pero fue con motivo del debate sobre el intervencionismo después de la Primera Guerra Mundial cuando se planteó de forma clara los principios de ordenamiento de la economía. Incluso después de la II Guerra Mundial surgieron planes de los economistas neoliberales para la transición de una economía de guerra a una de paz y para la construcción de un orden económico libre y eficiente después de la guerra.

Tres hombres

Fueron sobre todo tres nombres los que participaron de forma decisiva en la idea y en la aplicación de la Economía Social de Mercado. Walter Eucken y su escuela de Freiburg con el acento puesto en el pensamiento de la competencia. Con el fin de garantizar la libertad y la independencia de cada uno debe garantizarse por el Estado la competencia. Ludwig Erhard vió en el retorno a la estabilidad monetaria, en la reforma monetaria, la condición previa al establecimiento de una economía de mercado que fuese capaz de funcionar. Sus valerosas decisiones para una inmediata reducción de las ataduras de una economía centralizada constituyeron las vías para la aplicación práctica del

concepto. Alfred Müller-Armack, por último, defendió de forma más acentuada que los otros la responsabilidad del Estado en materia de política social y de política coyuntural. Los tres estaban completamente convencidos de que un sistema de Economía de Mercado, en el que el Estado jugase un importante papel, pero con funciones definidas y limitadas, permitiría la mayor libertad posible y el mayor bienestar. Solamente una Sociedad (abierta) ofrece la mayor medida de adaptación y de aprendizaje en cuanto a los nuevos problemas. La evolución está como elemento inmanente al sistema.

La evolución en la República Federal de Alemania durante los últimos treinta años lo confirma. Tanto en el campo de la política de la competencia, en la solución de los problemas sociales y también por lo que respecta a las funciones de la política coyuntural ha demostrado la Economía Social de Mercado su flexibilidad. El sistema se ha confirmado también siempre como lo suficiente flexible que permita realizar correcciones sobre el mismo. Así, por ejemplo, fue necesario modificar la creencia en la posibilidad de realizar a corto plazo los objetivos globales de la economía en favor de una política económica planteada más a plazo medio.

En la aplicación de este programa de Economía Social de Mercado contribuyó también la colaboración de los partidos políticos así como de las partes so-

Economía  
Social de  
Mercado

Colaboraciones  
y Reconoci-  
mientos

ciales. Por otra parte se ha conseguido sustituir la vieja polarización entre capital y trabajo por una amplia colaboración. Además, aún cuando al principio existían sus dudas, ha sido reconocido por todos los partidos, que el concepto de Economía Social de Mercado no es un concepto estrecho vinculado dogmáticamente a un partido, sino que se caracteriza por su apertura.

W O R K I N G P A P E R S · PUBLICADOS

Núm.	A U T O R	T I T U L O	Fecha
1	S. GARCIA ECHEVARRIA	Instituto Internacional de Empresa (b)	18.3.1976
2	E. DURR	Condiciones y premisas de funcionamiento de una economía social de mercado(b)	23.9.1976
3	S. GARCIA ECHEVARRIA	Análisis de la experiencia alemana, en torno a la co-gestión empresarial (b)	12.11.1976
4	S. GARCIA ECHEVARRIA	Política Empresarial: Alternativas y posibilidades para un medio en cambio (a)	10.12.1976
5	S. GARCIA ECHEVARRIA	Beneficio, autofinanciación y cogestión empresarial (a)	25.4.1977
6.	F. VOIGT	La cogestión como elemento fundamental de la Economía Social de Mercado (b)	Mayo 1977
7.	S. GARCIA ECHEVARRIA	Política Empresarial en España e inversión extranjera (b)	Mayo 1977
8.	S. GARCIA ECHEVARRIA	Ilusión monetaria, beneficios ficticios y Economía de la Empresa (b)	Junio 1977
9.	H. SCHMIDT	La Ley Constitucional de la Explotación en la República Federal de Alemania (b)	Junio 1977
10.	W. KRELLE	Medidas y planes para una distribución patrimonial más equilibrada en la República Federal de Alemania (b)	Junio 1977
11.	E. DURR	Las diferentes concepciones de Política Económica en la Comunidad Económica Europea (a)	Junio 1977
12.	E. DURR	Importancia de la Política Coyuntural para el mantenimiento de la Economía Social de Mercado (b)	Sept. 1977

(a) Agotado  
 (b) Hay existencias

Núm.	A U T O R	T I T U L O	Fecha
13	F. VOIGT	El modelo yugoslavo de orden económico y empresarial (b)	Sep. 1977
14.	E. DURR	Aspectos fundamentales e institucionales de una Economía Social de Mercado (b)	Oct. 1977
15.	S. GARCIA ECHEVARRIA	Política Empresarial en un orden de Economía Social de Mercado: su instrumentación y funcionamiento (b)	Nov. 1977
16.	S. GARCIA ECHEVARRIA	El Balance Social en la gestión empresarial (b)	Enero 1978
17.	S. GARCIA ECHEVARRIA	Economía Social de Mercado: Actividad privada y pública (b)	Abril 1978
18.	S. GARCIA ECHEVARRIA	Problemas de la moderna dirección de empresas (b)	Mayo 1978
19.	S. GARCIA ECHEVARRIA	Marco ideológico de la reforma de la Empresa: La Economía Social de Mercado (b)	Mayo 1978
20.	E. DURR	Política coyuntural y monetaria de Economía Social de Mercado (a)	Junio 1978
21.	CH. WATRIN	Alternativas de orden económico y de sociedad (b)	Julio 1978
22.	E. DURR	Política de crecimiento en una Economía Social de Mercado (b)	Julio 1978
23.	E. DURR	La Economía Social de Mercado como aportación a un nuevo orden económico mundial (b)	Julio 1978
24.	S. GARCIA ECHEVARRIA	Política de clases medias empresariales (b)	Agosto 1978
25.	S. GARCIA ECHEVARRIA	La empresa ante el paro juvenil (b)	Sept. 1978

(a) Agotado

(b) Hay existencias



Núm.	A U T O R	T I T U L O	Fecha
26 27	S. GARCIA ECHEVARRIA	Economía Social de Mercado Análisis crítico de la planificación económica (b)	Oct. 1978
28.	S. GARCIA ECHEVARRIA	Memoria de actividades Cátedra de Política Económica de la Empresa (b)	Sept. 1978
29.	S. GARCIA ECHEVARRIA	Mercado de Trabajo en una Economía Social de Mercado (b)	Nov. 1978
30.	S. GARCIA ECHEVARRIA	Política de Clases Medias Empresariales (b)	Febr. 1979
31.	S. GARCIA ECHEVARRIA	Balance Social en los países del mercado común (b)	Febr. 1979
32.	S. GARCIA ECHEVARRIA	El estatuto de la empresa	Marzo 1979
33.	E. DURR	La actuación del estado en una economía de mercado (b)	Abril 1979
34.	S. GARCIA ECHEVARRIA	Poder en la empresa (b)	Mayo 1979
35.	S. GARCIA ECHEVARRIA	Condiciones para el funcionamiento de la actividad empresarial en un orden de Economía Social de Mercado: Consideraciones sobre la situación española (b)	Marzo 1979
36.	S. GARCIA ECHEVARRIA	Universidad y realidad empresarial en una sociedad pluralista (b)	Mayo 1979
37.	S. GARCIA ECHEVARRIA	Problemas actuales de la Política Económica y Empresarial Española (b)	Julio 1979
37.	S. GARCIA ECHEVARRIA	Die aktuellen Probleme der spanischen Wirtschaftsund Unternehmenspolitik (b)	Julio 1979
38.	E. DURR	Política de crecimiento mediante intervencionismo o mediante una política de orden económico (b)	Sept. 1979
39.	CH. WATRIN	El desarrollo de los principios de la Economía Social de Mercado	



Núm.	A U T O R	T I T U L O	Fecha
40	S.GARCIA ECHEVARRIA	Memoria de Actividades	Dic. 1979
41	E. DÜRR	Dictamen del Grupo Internacional de Economía Social de Mercado sobre la problemática de los planes económicos cuantitativos.	Ene.1980
42	GUIDO BRUNNER	El ahorro energético como motor del crecimiento económico.	Feb.1980
43	S.GARCIA ECHEVARRIA	Incidencia de la Política Económica en la planificación y gestión empresarial.	Mar.1980
44	S.GARCIA ECHEVARRIA	El Balance Social en el marco de la Sociedad	Abr.1980
45	MEINOLF DIERKES S.GARCIA ECHEVARRIA	Balance Social en la Banca	Jun.1980
46	S.GARCIA ECHEVARRIA	La empresa media y pequeña: su localización en la política económica y de Sociedad.	Jun.1980
47	H. GUNTHER MEISSNER	Tendencias actuales del Marketing Internacional	Jul.1980
48	CHRISTIAN WATRIN	Economía de Mercado	Agt.1980
49	S.GARCIA ECHEVARRIA	La productividad como magnitud de medida de los procesos económicos.	Sep.1980
50	S.GARCIA ECHEVARRIA	Situación actual de la Economía Española	Oct.1980
51	S.GARCIA ECHEVARRIA	Problemas que se plantean en España para la introducción de una Economía Social de Mercado.	Nov.1980
52	S.GARCIA ECHEVARRIA	Memoria de Actividades	Dic.1980
53	S.GARCIA ECHEVARRIA	Balance Social y Sociedad (El Balance social como elemento integrante en una Economía Social de Mercado).	Ene.1981
54	S.GARCIA ECHEVARRIA	Estructura Económica y Financiera de las Empresas Medianas y Pequeñas.	Feb.1981
55	S.GARCIA ECHEVARRIA	El papel del Empresario en la Economía Social de Mercado.	Mar.1981
56	E. GAUGLER	Exigencias de la Economía de Mercado a la constitución empresarial.	Abr.1981